

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU

DROIT DE SURVEILLANCE DE L'ÉTAT

SUR L'EXPLOITATION DES MINES

ET

DE SES DIVERSES SANCTIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 8 JUIN 1900, A 1 HEURE

Par PIERRE VERNIER

Président..... M. BERTHÉLÉMY, professeur.

Suffragants... { M. ALGLAVE, professeur.
 { M. CHAVEGRIN, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1900

DU
DROIT DE SURVEILLANCE
DE L'ÉTAT
SUR L'EXPLOITATION DES MINES
ET
DE SES DIVERSES SANCTIONS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DU

DROIT DE SURVEILLANCE DE L'ÉTAT

SUR L'EXPLOITATION DES MINES

ET

DE SES DIVERSES SANCTIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 8 JUIN 1900, A 1 HEURE

Par PIERRE VERNIER

Président..... M. BERTHÉLÉMY, professeur.

Suffragants... { M. ALGLAVE, professeur.
M. CHAVEGRIN, professeur.



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

Généralités sur le droit de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER. — Fondement du droit de surveillance.....	11
CHAPITRE II. — Limites du droit de l'Etat.....	16
CHAPITRE III. — Personnes par l'intermédiaire desquelles ce droit est exercé.....	25
§ I. — Généralités	25
§ II. — Agents de l'administration générale.....	26
§ III. — Personnel de l'administration des mines..	32

DEUXIÈME PARTIE

Cas dans lesquels l'administration intervient en dehors de son droit de police.

CHAPITRE PREMIER. — Du bornage.....	40
CHAPITRE II. — Le concessionnaire est-il obligé d'exploiter	53
CHAPITRE III. — L'Etat a-t-il le droit de s'immiscer dans la direction des travaux des concessionnaires..	69

TROISIÈME PARTIE

Droit de police de l'Etat sur l'exploitation des mines dans un intérêt de sécurité publique.

PRÉAMBULE.....	83
CHAPITRE PREMIER. — Mesures pour faciliter l'exercice du droit de police	85
§ I. — Obligation pour les concessionnaires de	

	Pages
désigner une personne qui les représente et qui assure une direction unique de l'exploitation...	85
§ II. — Plans et registres que le concessionnaire doit fournir ou communiquer à l'administration.	87
CHAPITRE II. — Comment s'exerce l'intervention des agents de l'administration.....	96
§ I. — Surveillance de police des ingénieurs	96
§ II. — Pouvoirs du Préfet	99
CHAPITRE III. — Procédure en cas d'accident.....	101
§ I. — Procédure en cas d'accident arrivé.....	101
§ II. — Dispositions tendant à prévenir les accidents.....	104
CHAPITRE IV. — Différents objets pour la protection desquels l'administration intervient.....	110
Section I. — Protection de la surface.. ..	111
§ I. — Généralités	111
§ II. — Protection des habitations et édifices	114
§ III. — Protection des voies de communication ..	116
§ IV. — Protection des sources et cours d'eau ...	118
Section II. — Conservation de la mine..... ..	119
Inondation de plusieurs concessions de mines...	120
Section III. — Protection des ouvriers	134

QUATRIÈME PARTIE

Diverses sanctions du droit de surveillance de l'Etat sur les mines.

CHAPITRE PREMIER. — Sanctions pénales. — Contraventions, constatation, répression	144
CHAPITRE II. — Sanctions non pénales	162
Section I. — Exécution de travaux d'office	162
Section II. — Interdiction d'exploiter.....	164
Section III. — Du retrait de concessions.....	165
Conclusion.....	177

INTRODUCTION

« La nécessité des métaux, a dit Domat¹, non
« seulement pour les monnaies, pour l'usage des
« armes et celui de l'artillerie, mais pour une infi-
« nité d'autres besoins et commodités, dont plusieurs
« regardent l'intérêt public, rend ces matières et
« celle des autres métaux si utiles et si nécessaires
« dans un Etat qu'il est de l'ordre de la police que
« le souverain ait sur les mines de ces matières un
« droit indépendant de celui des propriétaires des
« lieux où elles se trouvent...² »

Ce droit, que l'on admette que ce soit un droit de propriété, selon la tradition française, ou que l'on admette que l'Etat, en concédant les mines, n'intervient pas à titre de propriétaire, mais uniquement, suivant l'observation de M. Portalis à la Chambre des Pairs³, comme tuteur de la richesse publique ;

¹ Domat, *Droit public*, t. I^{er}, chap. 22, l. 2, n° 19.

² Domat ne parle que des métaux, il passe sous silence les mines de houille, encore presque inconnues à son époque, où d'immenses forêts fournissaient le bois de chauffage et où l'industrie n'était encore qu'à l'état d'embryon.

³ *Moniteur* du 13 avril 1837.

ce droit impose certains devoirs à l'Etat. Il doit d'abord veiller à ce que « les richesses minérales de la République ne deviennent pas la proie de l'ignorance et de la cupidité¹ », et ensuite, à ce que leur exploitation ne soit pas une menace pour la sûreté publique.

C'est en usant de son droit dans un but de surveillance que l'Etat arrivera à ce résultat.

L'exploitation des mines a toujours été soumise, en France, à la tutelle du gouvernement. Sous l'ancienne monarchie, les agents de surveillance n'ont pas été constamment les mêmes. Du grand-maitre des mines et de ses délégués, cette attribution passa, dans la suite et au dernier siècle, dans les mains des intendants et du contrôleur général des finances. Mais ce fut toujours au nom du roi qu'elle fut exercée².

Si on en croit Regnault d'Epercy, rapporteur de la loi de 1791, l'Etat veilla bien mal sur cette partie de la richesse publique.

Avant la création du grand-maitre, les mines, qui furent fouillées, furent plutôt dévastées qu'exploitées et, depuis lors, par suite des exactions, les mêmes abus subsistèrent³.

En 1791, l'un des principes essentiels de la nouvelle législation était que les mines seraient exploi-

¹ Arrêté du Directoire exécutif, 3 nivôse an VI.

² Dupont, *Traité de jurisprudence des mines*, t. 1^{er}, p. 403.

³ *Archives parlementaires*, première série, t. XXIV, p. 224-225.

tées sous le contrôle de la nation ; ce droit de surveillance fut interprété d'une façon si large qu'on en a même déduit le droit pour le gouvernement de diriger l'exploitation. Il en résulta la création du corps des mines. Mais l'expérience condamna bientôt la loi de 1791 ; ses imperfections étaient encore aggravées par le défaut de vigilance, malgré l'institution du Conseil des mines qui, en somme, n'était qu'une agence de surveillance ¹.

Une refonte législative était devenue nécessaire. Elle fut entreprise dès 1806, et aboutit à la loi du 21 avril 1810, qui contient, dans son titre V, les principes de la surveillance des mines par l'administration.

Vinrent ensuite les décrets du 18 novembre 1810 sur l'organisation du Corps des mines, et du 3 janvier 1813, contenant des dispositions relatives à la police de l'exploitation des mines ;

La loi du 27 avril-4 mai 1838 relative à l'assèchement et à l'exploitation des mines ;

Les ordonnances du 23 mai-1^{er} juin 1841, portant règlement sur les enquêtes administratives qui doivent précéder l'application des dispositions de la loi du 27 avril 1838 relative aux mines inondées ou menacées d'inondation, — du 18 avril-23 mai 1842,

¹ Dalloz, Répertoire, *Mines*, nos 17 et 20.

portant que tout concessionnaire de mine devra faire connaître, par une déclaration adressée au préfet du département où la mine est située, le domicile qu'il a élu, — du 26 mars-15 avril 1843, concernant les mesures à prendre lorsque l'exploitation d'une mine compromettra la sûreté publique ou celle des ouvriers, la solidité des travaux, la conservation du sol et des habitations de la surface;

Puis la loi du 27 juillet 1880, modifiant la loi du 21 avril 1810, et le décret du 25 septembre 1882, modifiant l'ordonnance du 26 mars 1843.

C'est en vertu du droit de surveillance qui appartient à l'Etat et dans le but d'en assurer l'efficacité, que le gouvernement a fait porter ces lois et a rendu ces actes d'administration publique.

De ces diverses dispositions, il résulte que l'Etat peut imposer des devoirs ou charges aux concessionnaires. Ce sont ces charges qui peuvent résulter tant de ces lois et règlements sur les mines, que de l'acte de concession lui-même, qu'il importe de passer en revue. Comme toute obligation nécessite une sanction, l'étude des moyens reconnus à l'Etat, pour que ses droits ne restent pas inutiles entre ses mains, sera le complément nécessaire de cette matière. Mais avant tout, il faudra examiner quel est le fondement de son droit de surveillance, dans quelles limites il peut s'exercer et par l'intermédiaire de quels agents.

PREMIÈRE PARTIE

Généralités sur le droit de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

FONDEMENT DU DROIT DE SURVEILLANCE.

Une bonne législation doit respecter, comme principe, l'indépendance du droit du propriétaire, et ne peut y déroger que pour de graves motifs d'ordre public¹. La propriété de presque toutes les choses est soumise à des restrictions édictées dans cet ordre d'idées; mais c'est surtout en matière d'exploitation de mines que le droit de surveillance de l'Etat est légitime.

Le droit de surveillance est commandé ici impérieusement, par la nature des choses. Une foule de dangers, à l'abri desquels se trouve la propriété superficielle, peuvent, dans une exploitation minière, compromettre la sûreté publique² et l'intérêt général.

Aucun auteur n'a contesté ce droit de l'Etat, et

¹ Colmet de Santerre, *Cours de droit civil*, t. II, p. 416.

² Biot, *Propriété des mines, rapports avec superficielle*, p. 122.

presque tous placent son fondement dans les mêmes idées.

« La propriété des mines, résultant uniquement de la faveur que le gouvernement accorde gratuitement aux concessionnaires, et cette faveur n'étant accordée que dans le seul but de faire jouir la société des avantages qui sont conférés au concessionnaire, il est clair que le gouvernement peut et doit même, en accordant la concession, veiller à ce que le résultat soit le plus avantageux possible au bien-être général de la société... La conséquence immédiate de ce principe nous paraît être le droit, qu'on ne peut raisonnablement contester au gouvernement, de prendre, dans l'acte de concession même, ou après, des mesures efficaces, afin d'empêcher que l'exploitation de la mine, loin de favoriser l'industrie de la nation, tourne à son désavantage, et manque ainsi le but dans lequel la mine avait été si généralement accordée ¹. » Ce sont là les termes mêmes dont s'est servie la commission instituée, dans le royaume des Pays-Bas, par arrêté royal du 19 septembre 1827, pour la révision des décrets et instructions ministériels relatifs à l'exécution de la loi de 1810.

Ne serait-ce pas, en effet, un spectacle incompréhensible, que de voir l'Etat enlever à un proprié-

¹ Cotelle, *Cours de droit administratif*, t. II, p. 167.

taire le tréfonds de son domaine, par dérogation à la propriété telle que l'a établie le Code civil, pour le donner à un autre, qui n'en userait qu'à sa guise et pour son plus grand profit? L'Etat ne peut se désintéresser du bien qu'il donne : il ne faut pas oublier qu'une concession n'est pas un caprice de faveur ou de munificence, c'est un acte de haute administration, dans lequel l'Etat reçoit, en échange de ce qu'il donne, l'assurance d'une exploitation persévérante et sage. Un contrat qui mettrait toutes les obligations d'un côté, sans compensation, serait une monstruosité juridique.

Dans la séance de la Chambre du 1^{er} mars 1838, M. Sauzet a justifié la surveillance de l'Etat en s'appuyant non seulement sur la raison qui vient d'être exposée, mais encore sur la nature même des mines qui s'épuisent sans se reproduire. La société ne peut ni se passer d'elles ni les remplacer, il en résulte l'obligation pour un Etat bien réglé de conserver son droit souverain sur les mines¹.

En effet, il n'en est pas d'une mine comme d'un champ, où une exploitation intelligente peut toujours réparer les dégâts résultant d'une jachère ou d'une mauvaise culture. Une mine exploitée d'une manière vicieuse, non seulement donne de mauvais résultats dans le présent, mais encore, on ne peut fonder sur

¹ Dalloz, Répertoire, *Mines*, n° 421.

elle aucun espoir pour l'avenir. Lorsque les incendies, les inondations ou les éboulements généraux menacent une exploitation souterraine; si l'exploitant n'agit pas énergiquement et selon les règles, il arrive le plus ordinairement qu'on ne peut plus rentrer dans la mine, et qu'une portion de la richesse minérale est à jamais perdue pour l'industrie nationale.

Surveiller les mines dans l'intérêt de la richesse publique est donc un droit pour le gouvernement, et ce droit devient un devoir par suite de la nature même des matières minérales.

Mais, si un gouvernement a le devoir d'assurer le bien-être de ses sujets, et de se montrer administrateur avisé de la richesse publique, là seulement ne se borne pas sa mission. Un Etat bien organisé doit s'occuper de protéger la vie de ses habitants. Or, les mines sont une source de dangers permanents, elles sont le théâtre de catastrophes épouvantables, qui menacent même les habitants de la surface et surtout les ouvriers mineurs. Les dangers que courent ces derniers sont incessants, l'incendie, l'inondation, les éboulements, le grisou, les guettent sans cesse au fond de la mine. N'est-il pas juste que cette classe de citoyens qui compte 125.000 âmes¹, et qui

¹ Recensement de 1883 exactement 124.327. — Féraud-Giraud, *Code des mines et des mineurs*, n° 1189.

fournit les matières premières à toutes les autres industries, soit, en échange des services qu'elle rend, protégée contre les exploitations cupides et imprudentes qui entraînent les plus grands malheurs? Ce n'est qu'en exerçant un contrôle incessant sur les mines que l'administration arrivera à ce but.

Le droit de surveillance de l'Etat a donc un double fondement : protection des intérêts matériels, protection de la vie des citoyens.

CHAPITRE II

LIMITES DU DROIT DE L'ÉTAT.

Ces considérations ont suggéré au législateur de 1810, l'idée d'organiser la surveillance de l'Etat. Mais, considérant que sous prétexte de surveillance, les pouvoirs publics pourraient être tentés de commettre des abus, en prescrivant aux concessionnaires des mesures nullement nécessitées par l'intérêt public, il a justement défini ce contrôle, pour qu'il ne devienne pas arbitraire et par là plus nuisible qu'utile. Le législateur a voulu que la surveillance soit réelle et efficace, mais dans les limites tracées par la loi ¹.

Ce sont ces limites qu'il importe d'étudier.

En vertu de son droit de contrôle, l'Etat peut imposer certaines obligations au concessionnaire. Il aura souvent recours, pour arriver à ce but, au cahier des charges.

Il est à peine besoin de dire que l'administration ne peut imposer des obligations prohibées par la loi. Ce serait contraire aux principes du droit civil et du

¹ Dupont, *Jurisprudence des mines*, t. I, p. 404.

droit public. Ces prescriptions seraient entachées d'une nullité absolue, et le concessionnaire ne serait pas tenu de s'y conformer.

Mais en dehors de cela, le gouvernement peut-il insérer tout ce qu'il veut, ou ne peut-il insérer que des clauses qui se rattachent aux obligations des concessionnaires, telles qu'elles sont déterminées par la loi elle-même?

La question est très délicate.

Dans un premier système, le gouvernement n'aurait à se préoccuper que du point de savoir si la clause est ou n'est pas prohibée par la loi; et il pourrait valablement l'insérer dès qu'elle ne serait pas prohibée.

Dans le second système, il faudrait, en outre, que la clause fût l'application ou le résultat d'une obligation imposée au concessionnaire par la loi elle-même¹.

A l'appui de la première opinion, on a dit que le cahier des charges est une convention. On doit admettre au contraire, disent les autres auteurs, que c'est un acte de l'autorité publique et qui est imposé au concessionnaire. La conséquence est qu'il peut, comme les règlements généraux, contenir toutes les mesures nécessaires à l'exécution des lois existantes sur les mines, mais qu'il ne peut en contenir d'autres.

¹ Bury, *Législation des mines*, n° 256.

L'administration ne pourrait user de son pouvoir pour la protection d'un simple intérêt privé, elle ne peut intervenir que dans l'intérêt public ; cela résulte des principes du droit français.

La chambre des requêtes de la Cour de cassation a, dans un arrêt du 23 avril 1850, fort bien mis en lumière ce principe. « L'article 50 de la loi du 21 avril 1810, dit-elle, qui charge le préfet de déterminer les mesures de précaution nécessitées par l'exploitation d'une mine, ne s'applique qu'au cas où il s'agit de mesures à prendre dans l'intérêt de la sécurité publique ¹. »

Par suite de certaines particularités, dans la surveillance des mines, l'administration peut être amenée à intervenir dans l'intérêt des particuliers.

Lorsqu'une contestation s'élève et que les intérêts privés sont seuls en jeu, en principe, c'est le pouvoir judiciaire qui doit seul en connaître. Mais, en matière de mines, il faut faire une distinction.

En général, en matière de police administrative, l'administration n'intervient que pour prévenir et non pour accorder une réparation d'un dommage éprouvé, et l'empêcher de se représenter : « Quand, au contraire, il s'agit de mesures qui ne touchent

¹ Aguillon, *Législation des mines*, n° 530.

que l'intérêt privé, elles peuvent être ordonnées par les tribunaux », disait l'arrêt de 1850.

Mais, il ne faut pas oublier que le titre V de la loi de 1810 a donné à l'administration le pouvoir exclusif de statuer sur tout ce qui concerne la conduite des travaux des mines. Lorsque les tribunaux prescrivent certaines mesures de nature à défendre de purs intérêts privés, il pourrait arriver que ces décisions soient en contrariété avec les prescriptions de l'administration.

La Cour de cassation n'a pas voulu de ce résultat. Par les arrêts du 17 juin 1857, 15 mai 1861, 2 avril 1879, elle n'a accordé à ces tribunaux le droit de prescrire certaines mesures, qu'à la condition qu'il serait établi en fait qu'il était impossible qu'elles se trouvent en opposition avec celles que l'administration a pu ou pourrait prendre. En conséquence, pour éviter la contradiction, les tribunaux devraient se borner à prescrire, dans les affaires de ce genre, certaines mesures concernant la surface, sans jamais s'immiscer dans les travaux souterrains.

Mais il serait plus prudent encore qu'ils s'abstinsent tout à fait, étant donné « qu'il résulte des articles 47 et 50 de la loi du 21 avril 1810, que l'autorité administrative reste seule juge de l'utilité des travaux d'exploitation souterraine qu'elle prescrit, et qu'aucun obstacle ne peut être apporté directement ou indirectement à leur exécution par les

décisions judiciaires antérieures ou postérieures » ¹.

Mais, ce n'est pas là la seule exception au principe que l'administration n'intervient que pour la protection de l'intérêt public. Le texte de l'article 50, tant ancien que nouveau, reconnaît à l'administration le droit d'intervenir, pour la sauvegarde des maisons d'habitation, en prescrivant, au concessionnaire, des mesures appropriées pour préserver les maisons contre l'effet de l'exploitation souterraine. Un projet de loi de 1877 portait que l'administration n'interviendrait que pour « la sécurité des habitants de la surface ». Il ne fut pas adopté.

Il faut admettre que dans ce cas où l'administration est appelée exceptionnellement à intervenir dans un intérêt privé, elle devra user de son droit avec une grande modération.

En agissant autrement, en entravant les travaux des concessionnaires, elle irait à l'encontre de l'intérêt public, sur lequel elle est chargée de veiller, en imposant des pertes de substances utiles, ou des charges excessives aux concessionnaires ².

Le droit de l'Etat trouve une autre limite dans ce fait que la loi n'a donné aucune action à l'ad-

¹ Cassation, 5 mars 1884.

² Aguillon, *Législation des mines*, n° 577.

ministration sur la partie commerciale de l'exploitation d'une mine. L'article 49 de la loi du 21 avril 1810, et l'article 10 de la loi du 27 avril 1838, visent la protection des besoins des consommateurs, mais au point de vue de l'extraction seulement.

Les tribunaux ont été amenés à se prononcer sur la question, et un arrêt de la Cour d'appel de Lyon a consacré l'opinion indiquée plus haut ¹.

Le préfet de la Loire avait cru qu'il rentrait dans ses attributions de surveiller même la partie commerciale de l'exploitation des mines de son département, et le 31 octobre 1853, il avait pris un arrêté ainsi conçu :

« Considérant que la livraison des charbons de terre aux consommateurs, sans préférence et à des conditions égales, est un complément indispensable de la production, pour que les obligations des concessionnaires de mines soient remplies et que les besoins des consommateurs soient véritablement satisfaits,

« Arrête : Article premier. — Les exploitants des mines de houille du département de la Loire sont tenus de livrer aux divers consommateurs et aux commissionnaires ou marchands de charbon, les houilles extraites de leurs mines, sur le carreau de celles-ci, sans tour de faveur et à des conditions égales. »

¹ Bury, *Législation des mines*, n° 319.

Cet arrêté était, en somme, illégal.

Un sieur Méjasson attaqua une société charbonnière, en prétendant que cet arrêté avait été méconnu à son préjudice. Le tribunal de Saint-Etienne repoussa sa prétention et le procès vint en appel devant la Cour de Lyon. Celle-ci déclara que : « L'arrêté du préfet de la Loire sur lequel Méjasson prétend appuyer sa demande, n'aurait aucune force légale, en tant qu'il apporterait des entraves à la liberté du commerce de la houille, et notamment en tant qu'il ordonnerait que la vente du charbon ne peut se faire qu'en un lieu déterminé et à certaines conditions de prix et de préférence entre les acheteurs; attendu, en effet, que si les lois relatives aux mines ont donné à l'administration un pouvoir de surveillance et de réglementation en ce qui concerne l'exploitation des mines de houille, elles ne lui en ont conféré aucun en ce qui concerne la vente de la houille extraite¹. »

L'Etat pourrait-il intervenir dans la fixation du salaire des ouvriers mineurs ?

Un auteur l'a pensé², voici du reste comme il s'exprime : « Il paraît aujourd'hui indispensable d'imposer à tous les concessionnaires l'obligation de

¹ Lyon, 3 juillet 1873; Sirey, 1874, 2, 133.

² Splingard, *Concessions de mines dans leurs rapports avec le droit civil*.

faire participer les ouvriers qu'ils emploient aux bénéfices de l'exploitation. » Il ajoute qu'il lui paraît que l'Etat n'excéderait pas la limite des attributions en imposant, dans les cahiers des charges, la part maximum des bénéfices à distribuer aux actionnaires et la part minimum des bénéfices à distribuer aux ouvriers.

Cette prétention de faire intervenir l'Etat dans le contrat de travail qui se forme entre l'exploitant et ses ouvriers, d'abord et avant tout, est contraire au principe de la liberté des conventions.

Pour les concessions antérieures à cette réforme, ce serait la violation du cahier des charges qui est la source de leur concession; pour toutes les concessions antérieures et postérieures à cette mesure, ce serait méconnaître le caractère de la propriété des mines telle qu'a voulu l'établir la loi de 1810, et la violer¹.

D'autre part, cette proposition a été condamnée indirectement et d'avance par un arrêt de la Cour de cassation du 24 novembre 1874 qui a déclaré « que le droit résultant de la concession d'une mine est un droit de propriété, dont l'exercice ne peut être soumis qu'aux restrictions établies par la loi ou conformément à ses dispositions ».

Enfin, les lois et les principes du droit public

¹ Dupont, *Cours de législation des mines*, p. 349.

français ne permettent pas plus cette intervention pour les mines que pour les autres branches de l'industrie. Si l'on s'engageait dans cette voie, il n'y aurait pas de raisons pour se borner à l'industrie minière et il en résulterait une grave atteinte à la liberté des conventions.

Il faut donc admettre que l'administration n'a pas le droit d'intervenir dans ce cas et s'associer aux auteurs qui ont combattu cette proposition¹.

¹ Voyez Bury, *Traité de législation sur les mines*, nos 256 et suiv.

CHAPITRE III

PERSONNES PAR L'INTERMÉDIAIRE DESQUELLES CE DROIT EST EXERCÉ.

§ I. — *Généralités.*

Le droit de surveillance réservé par le législateur à l'Etat, s'exerce par l'intermédiaire de personnes, auxquelles la loi a conféré un certain pouvoir, et dont les attributions ont été délimitées par elle. En ce qui concerne les mines, la protection de l'intérêt public est assurée par deux sortes d'agents : Les uns font partie de ce que nous appellerons l'administration générale, et ce droit de contrôle n'est qu'une petite partie de leurs attributions. Les autres composent un groupe chargé plus spécialement de s'occuper des mines, et dont la compétence se borne à cette matière.

En règle générale, les attributions des premiers sont beaucoup plus étendues que celles des seconds.

Les premiers sont ceux qu'on appelle les agents directs, pour employer un terme consacré, les autres ne sont que des agents de préparation ou d'exécution.

Les premiers ont seuls un pouvoir d'injonction ou

de contrainte sur les citoyens, car la décision n'appartient aux seconds que dans des cas extrêmement rares et bien définis par la loi.

C'est sur ces deux catégories d'agents et sur leurs pouvoirs qu'il importe de jeter un rapide coup d'œil.

§ II. — *Agents de l'administration générale.*

Au premier rang, se place le Président de la République, qui intervient dans l'exploitation des mines par voie de décisions générales ou individuelles, suivant, par exemple, qu'il édicte des mesures de police ou qu'il statue sur une demande en concession.

Puis vient le Ministre. La loi du 25 mai 1791, qui avait réparti les services publics, avait attribué les mines au ministère de l'Intérieur. Cette attribution lui resta sauf pendant la disparition des ministères, en 1794-1795, pendant lequel temps ce fut la Commission des armes et poudres qui s'en occupa, par l'intermédiaire de l'Agence des mines.

La loi du 21 avril 1810 maintint les mines et usines dans les attributions du ministère de l'Intérieur, qui les conserva jusqu'à ce que l'ordonnance du 19 mai 1830 sépara du ministère de l'Intérieur certaines matières qui formèrent le ministère des Travaux publics auquel ressortissent les mines.

En troisième lieu, vient le Préfet. Il exerce dans son département, sur les mines, la surveillance administrative définie par les articles 47, 48, 49 et 50 de la loi du 21 avril 1810, le décret du 3 janvier 1813, l'ordonnance du 25 mars 1843 et le décret du 25 septembre 1882. Il statue par voie d'arrêtés.

Au point de vue administratif, le ministre des Travaux publics est le chef du service public auquel se rattache l'administration des mines ; c'est le Préfet qui est chef du service dans son département, sous l'autorité du ministre des Travaux publics.

En principe, en matière de police des mines, le préfet statue en premier ressort et le ministre en appel, lorsqu'il est saisi par la voie du recours hiérarchique. Toutefois, dans certains cas la décision émane directement du ministre. Le plus important de tous ces cas est celui de la déchéance de concession.

Le Maire, lui-même, contribue pour sa part à l'exercice de la surveillance des mines par l'administration. Lorsqu'un accident est arrivé et que le concessionnaire a prévenu cet officier de police, comme l'article 11 du décret du 3 janvier 1813 lui en fait un devoir, celui-ci doit immédiatement en avertir les autorités supérieures (art. 14 du décret de 1813).

En outre, les maires nomment des experts assermentés auprès des tribunaux, pour dresser procès-verbal de l'accident après enquête, en cas d'absence de tout membre du corps des mines (art. 13). Ils prennent aussi les mesures nécessitées par les circonstances, conjointement avec les ingénieurs, et jouissent d'un droit de réquisition pour organiser les secours (art. 14).

A qui appartient le pouvoir réglementaire en matière de police de mines ?

On trouve ce pouvoir réglementaire dans toute sa plénitude entre les mains du Président de la République, en vertu d'une règle à la fois constitutionnelle et traditionnelle. Le décret du 3 janvier 1813, l'ordonnance de 1843 et le décret de 1882, ont été rendus en exercice de ce pouvoir.

L'absence en France d'un règlement général sur la police intérieure de l'exploitation des mines et sur la conduite des travaux, se fait sentir chaque jour davantage. Le chef de l'Etat trouverait là une occasion utile de faire usage de son droit de réglementer, en comblant cette lacune du droit minier.

Peut-on reconnaître également ce droit au ministre des Travaux publics ? La négative s'impose, la doctrine et la jurisprudence s'accordent pour décider qu'en l'absence d'un texte formel, le ministre des

Travaux publics ne peut être investi de ce droit sur une matière rentrant dans ses attributions.

Or, dans un cas seulement, c'est-à-dire dans celui de l'article 15 du décret du 3 janvier 1813, la législation fait délégation expresse de ce droit au ministre. Cet article fait allusion à l'instruction réglementaire, qui doit émaner du ministre, pour les médicaments et moyens de secours que les exploitants sont tenus d'entretenir sur leurs établissements.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'appliquer cette doctrine il y a une vingtaine d'années. Par cinq arrêts successifs au contentieux, il a réduit à néant des dispositions réglementaires prises par le ministre des Travaux publics. C'est à la suite de l'affaire des salines de l'Est que la juridiction administrative a mis en lumière ces principes.

En 1881, le ministre des Travaux publics, croyant que c'était en son pouvoir, avait rendu deux arrêtés : par le premier, il décidait que : tous les exploitants de mines de sels de l'Est, employant le mode de la dissolution, ne pourraient plus percer leurs trous de sondes à une distance moindre de cinq cents mètres du chemin de fer de Paris à Avricourt ; qu'ils devaient reporter leurs travaux à cette distance, et abandonner tous les trous de sondes plus rapprochés.

Dans le second arrêté, il prescrivait aux exploitants des mines de sel par dissolution, du départ-

tement de la Meurthe-et-Moselle, et voisins du canal de la Marne au Rhin, de reporter le siège de leur exploitation à 250 mètres au moins du canal.

Les divers exploitants se pourvurent devant le Conseil d'Etat, qui rendit cinq arrêts, qui annulèrent pour excès de pouvoir les deux arrêtés du ministre des Travaux publics.

Ces arrêts ont été motivés dans des termes identiques : « Attendu, disait le Conseil d'Etat, que l'arrêté avait un caractère général; qu'il tendait à modifier, à l'égard de tous les concessionnaires de mines de sel d'un même département, les conditions d'exploitation des dites mines, telles qu'elles ont été fixées par l'ordonnance du 7 avril 1841 et par leurs cahiers de charges; attendu que ces mesures rentraient dans l'exercice du pouvoir réglementaire, qui, en principe, appartient au gouvernement, et dont le ministre des Travaux publics n'a reçu aucune délégation »; par ces motifs déclare l'arrêté entaché d'excès de pouvoir ¹.

Depuis lors, le ministre des Travaux publics n'a plus tenté d'user du pouvoir réglementaire, il s'est incliné devant la jurisprudence du Conseil d'Etat.

En principe, le ministre n'a donc pas le pouvoir réglementaire, mais, par suite d'une pratique

¹ Aguillon, *Législation des mines*, n° 537.

employée aujourd'hui par l'administration, il arrive à se servir indirectement d'un pouvoir que la loi ne lui reconnaît pas directement.

Il arrive fréquemment que le ministre des Travaux publics ordonne aux préfets d'inviter les exploitants à leur soumettre, à fin d'homologation, des règlements intérieurs préparés en conformité avec les recommandations ou instructions des circulaires ministérielles. Le ministre arrive ainsi à exercer le pouvoir réglementaire, par le moyen de circulaires ministérielles.

Si on ne peut contester la légalité et l'autorité de ces règlements homologués, on peut critiquer une pareille procédure qui donne au ministre des pouvoirs qu'il n'a pas.

Le Préfet peut-il agir dans son département indifféremment par mesure réglementaire ou individuelle ?

On a reconnu au préfet le pouvoir réglementaire, dans des matières où il lui est attribué un pouvoir de police semblable à celui qu'il a sur les mines. Les principes généraux du droit administratif ne font pas obstacle à ce qu'on lui reconnaisse les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les mines. Les auteurs lui ont généralement reconnu, mais l'administration a eu recours dans ces derniers temps à un moyen détourné. Les préfets ayant à faire des prescriptions identiques aux différents concessionnaires de leur

département, ont procédé par arrêté spécial pour chaque exploitant. Dans chacune de leurs décisions, ils prescrivent alors des mesures identiques.

Quant à l'autorité communale, elle n'a pas qualité pour réglementer les exploitations minières : aucune loi ne les a confiées à sa vigilance, et il est de principe que l'autorité communale ne peut faire des ordonnances de police que sur les objets qui lui ont été soumis expressément par la loi.

§ III. — *Personnel de l'administration des mines.*

Il reste à étudier maintenant la deuxième catégorie de personnes par lesquelles l'administration exerce son droit de surveillance sur les mines. Cette catégorie comprend le personnel du corps des mines qui intervient en qualité d'agent de préparation.

Il est à remarquer qu'à mesure que l'importance des mines s'est accrue et que l'idée d'un droit de surveillance de l'Etat sur celles-ci s'est fait jour, le corps des mines a été institué, développé et a pris une grande importance ; et que, par suite d'un changement dans la résidence des ingénieurs, la surveillance a été rendue plus efficace en s'exerçant de plus près.

Pour en arriver à ces conclusions, il importe de jeter un coup d'œil sur l'historique du corps des mines.

Un édit de Louis XI, de septembre 1471, mentionne le titre de général maître gouverneur et visiteur des mines. En 1568, les titres de grand-maître superintendant des mines et minières du royaume sont conférés à des seigneurs¹. On pourrait s'imaginer que c'est là l'origine de l'administration des mines. Mais à cette époque, le pouvoir royal s'inquiétait bien peu de ces exploitations qui n'avaient pas encore grande importance, et ces titres ne répondaient pas à de véritables fonctions administratives, ils étaient purement honorifiques.

En 1597 et 1601, Henri IV créa une administration des mines, mais elle avait seulement un but fiscal, et c'est à la fin du XVIII^e siècle qu'il faut arriver pour trouver une organisation qui ait quelque ressemblance avec celle d'aujourd'hui.

Le 21 mars 1781, le conseil du roi rendit un arrêt aux termes duquel il était créé quatre inspecteurs des mines du royaume « qui, d'après des tournées qu'ils feraient annuellement dans différentes provinces, se mettraient à portée de rendre compte à l'administration des mines exploitées ou non exploitées qui y existent, et qui auraient des connaissances assez étendues sur cette matière pour pouvoir juger de la manière dont se font les exploitations ; s'assurer de

¹ Lamé-Fleury, *Législation minérale dans l'ancienne monarchie*.

la solidité et de la régularité des travaux ; veiller à la sécurité des ouvriers qui y sont employés ; aider les entrepreneurs de leurs conseils et indiquer à l'administration celles des dites exploitations qui, à raison de leur utilité et de leur importance, pourraient mériter plus particulièrement d'être encouragées. » C'est encore à peu de choses près le but que poursuit aujourd'hui le corps des mines.

En 1783, l'Ecole des Mines de Paris fut créée, et c'était parmi ses élèves que devaient se recruter les membres du corps des mines.

Lorsque survint la Révolution, l'ancienne administration resta en fonctions jusqu'au 1^{er} avril 1794, date à laquelle un arrêté du Comité du Salut public décida qu'elle serait réorganisée sous la direction de l'Agence des mines.

L'arrêté du Comité du Salut public du 6 juillet 1794 créa huit inspecteurs, douze ingénieurs et quarante élèves ingénieurs.

Les inspecteurs et ingénieurs restaient à Paris, mais ils passaient huit mois de l'année au dehors, à remplir leur mission d'inspection dans les mines.

Par une loi du 22 octobre 1795, l'Agence des mines fut remplacée par le Conseil des mines.

Enfin, la loi du 4 juillet 1796 édicta une mesure de décentralisation administrative d'une grande sagesse, elle fixa la résidence des ingénieurs « dans les arrondissements minéralogiques de la Répu-

blique où le bien du service l'exigera et pour le temps qui sera jugé convenable. »

La loi du 21 avril 1810 a renouvelé la législation des mines, le décret du 18 novembre 1810 a eu là le même effet par rapport au corps des mines, qu'il plaçait sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Depuis l'ordonnance royale du 19 mai 1830, il dépend du ministère des Travaux publics.

Actuellement, l'administration des mines comprend :

En première ligne, le Conseil général des mines, placé à côté du ministre des Travaux publics. Ce Conseil fonctionne de deux façons, tantôt à titre facultatif, tantôt à titre consultatif. Pour certaines affaires, le ministre ne demande son avis que si cela lui plaît ; pour d'autres, son avis est indispensable, il rentre dans les formalités substantielles de l'instruction de certaines affaires. Ainsi, par exemple, l'article 46 du décret organique du 18 novembre 1810 exige cette formalité dans le cas de questions contentieuses qui sont soumises à la décision du ministre ou portées au Conseil d'Etat.

Viennent ensuite, les inspecteurs généraux qui résident à Paris. Chacun d'eux est placé à la tête d'une des cinq divisions, entre lesquelles se répartissent les arrondissements minéralogiques de la France. Ils sont chargés de se rendre sur les lieux,

pour contrôler la gestion des agents inférieurs.

Ces agents inférieurs sont :

Les ingénieurs en chef, qui sont chefs de service chacun dans un arrondissement minéralogique. Ils reçoivent les ordres des préfets et du ministre, sont chargés de les faire exécuter. D'un autre côté, ils tiennent les préfets au courant des travaux d'exploitation, et sont chargés de veiller aux infractions commises par les concessionnaires et de les dénoncer.

Les ingénieurs ordinaires, sous la dépendance des ingénieurs en chef, sont à la tête des sous-arrondissements minéralogiques. Ils exercent la surveillance de police qui appartient à l'administration, et sont chargés de l'instruction des affaires qui ont été la cause de réclamations auprès des agents directs.

La loi de 1810 n'a pas précisé le caractère des attributions des ingénieurs. Dans l'exposé des motifs, le comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angély avait tenu ce langage : « Ils éclaireront les propriétaires et l'administration, ils rechercheront les faits, les constateront et ne statueront jamais. » Quoi qu'il en soit, si la loi ne leur a pas reconnu formellement un pouvoir d'action propre, la généralité de ses termes fait qu'elle n'exclut pas cette action, et le décret de 1813 leur a reconnu ce pouvoir dans des cas exceptionnels : en cas d'accident arrivé ou de danger imminent¹.

¹ Bury, *Traité de législation des mines*, n° 324.

A côté de ces agents qui composent le corps des mines proprement dit, on trouve d'autres agents inférieurs qui, après s'être appelés gardes-mines, portent aujourd'hui le nom de contrôleurs des mines, depuis l'arrêté du 13 février 1890. Ils ont été institués par l'arrêté ministériel du 18 février 1840, dans le but de seconder les ingénieurs des mines sous les ordres desquels ils sont placés. Dans des cas exceptionnels, ils remplacent les ingénieurs des mines lorsqu'ils sont absents. Mais, lorsqu'ils dressent des procès-verbaux, ils doivent s'abstenir de donner leur appréciation personnelle, afin de laisser intact le droit de leur chef de donner son avis. Ces agents sont astreints à la prestation de serment, et lors de leur nomination, ils ne peuvent entrer en fonctions avant d'avoir rempli cette formalité.

DEUXIÈME PARTIE

Cas dans lesquels l'Etat intervient en dehors de son droit de police.

En dehors de son droit de surveillance dans un intérêt de sécurité publique, l'Etat a le devoir de veiller d'abord à ce que l'exploitant ne porte pas atteinte aux droits du Trésor ; c'est dans ce but qu'il intervient dans l'opération du bornage. Il doit ensuite empêcher que les besoins des consommateurs ne soient inquiétés. Mais si ses droits sont certains sur ces deux premiers points, il en est un troisième où ils sont douteux, celui de savoir si l'administration peut prescrire des travaux aux concessionnaires dans l'intérêt d'une exploitation économique et conforme aux règles de l'art.

Ce sont ces diverses questions qui vont être examinées.

CHAPITRE PREMIER

DU BORNAGE.

Le bornage d'une concession a pour but de fixer matériellement sur le sol, par des signes bien apparents, le périmètre de la concession ¹. Tous les concessionnaires sont astreints à remplir cette formalité, par l'administration ; et cette opération, qui est une sorte d'interprétation de l'acte de concession, en ce qui concerne l'étendue du périmètre concédé, intéresse le gouvernement au plus haut point.

L'abornement que le gouvernement prescrit est une suite du pouvoir qui lui appartient de fixer les limites des concessions de mines ².

Avant 1791, il n'y avait pas de limites maxima pour les concessions ; octroyées par faveur et sans intelligence, il y en eut certaines qui embrassèrent des provinces entières et même tout le royaume. Cela n'avait pas été sans entraîner des abus, aussi la loi de 1791 fixa le maximum des concessions à 6 lieues carrées.

¹ Aguillon, *Législation des mines*, n° 212.

² Bury, *Traité de législation des mines*, n° 245.

Lorsqu'on s'occupa d'élaborer la loi de 1810, cette question du maximum donna lieu à discussion. Napoléon n'en voulait pas¹, mais une partie du Conseil d'Etat répétait qu'il était dangereux de ne pas en fixer un². La volonté de l'Empereur finit par l'emporter, l'article 29 fut ainsi rédigé : « L'étendue de la concession sera déterminée par l'acte de concession. » Mais dans l'exposé des motifs on trouve cette phrase : « La jurisprudence du Conseil d'Etat, qui est de multiplier les concessions, en ne les accordant pas trop vastes, sera sûrement maintenue³. »

L'instruction ministérielle du 18 messidor an X, contenait sur ce point de sages déclarations : on donnerait aux concessions « les limites les plus favorables à l'entreprise, en raison de la disposition des substances minérales à exploiter ».

On peut concevoir deux modes de concession de substances minérales, qui exigent chacune des règles spéciales pour en déterminer les limites. Aux termes de l'article 29, « la concession est limitée par des points fixes pris à la surface du sol, et passant par des plans verticaux menés de cette surface dans l'intérieur de la terre, à une profondeur indéfinie ; à moins que les circonstances et les localités ne nécessitent un autre mode de limitation ».

¹ Locré, VII, 24.

² Séance du 10 octobre 1809, Locré, XIV, 27.

³ Locré, XXIX, 14.

La première partie de l'article fait allusion à la concession des mines dans un certain périmètre, depuis la surface jusqu'au centre de la terre, de sorte que toutes les couches, filons ou amas de la mine dans ce périmètre sont concédés. La deuxième manière est celle qu'on a surnommé « par couches ». Dans un certain périmètre, une ou plusieurs couches de minerais sont concédées.

Les premières rédactions ne parlaient que du premier mode, mais des réclamations se firent entendre dans le comté de Hainaut, qui faisait partie de la France sous le nom de département de Jemmapes, et la deuxième partie de l'article fut ajoutée dans la rédaction définitive, malgré un avis défavorable du Conseil général des mines.

L'Etat a un pouvoir discrétionnaire pour fixer l'étendue des concessions d'après les règles que nous venons de voir. Mais il ne suffit pas que ces limites soient fixées sur le papier, ou elles risqueraient de rester parfaitement inutiles, il faut qu'elles soient, en quelque sorte, reportées sur le terrain pour les rendre palpables, c'est par le bornage que cela se fera. Le gouvernement est intéressé à cette opération à un double titre : d'abord comme dispensateur et gardien de la richesse minérale, le gouvernement doit veiller à ce que le concessionnaire restreigne son exploitation au périmètre concédé. Il arrivera à ce résultat en faisant procéder à un bor-

nage dont les résultats seront indiqués sur les plans des travaux que l'exploitant est astreint à tenir. D'un autre côté, l'administration a besoin de faire établir la contenance exacte de chaque concession, pour calculer le montant de la redevance fixe. C'est par le bornage qu'elle y arrivera. Le décret du 6 mai 1811, dans ses articles 5 et 6, a d'ailleurs donné des règles concernant ce point.

Le bornage est d'autant plus nécessaire quant aux concessions de mines, que rien ne fait connaître à la surface les lignes limitatives. Aussi, l'on cherche le plus souvent à limiter une concession par des lignes invariables ou des points fixes, tels que routes, cours d'eau, clochers ou bâtiments. Mais il peut arriver que des lignes droites, partant d'un point fixe à un autre point fixe, traversent les propriétés superficielles de manière à les partager inégalement entre les deux concessions contiguës. Il devient alors indispensable que chaque concessionnaire connaisse exactement sa limite pour éviter tout empiètement¹.

Tous les concessionnaires de mines sont tenus de subir le bornage, qu'ils aient ou non des voisins, et cela à cause de la nécessité de connaître exactement la contenance de leur exploitation, afin de calculer la redevance fixe. Aussi, l'administration a-t-elle

¹ Dalloz, Répertoire, n° 264.

plein pouvoir pour l'imposer aux concessionnaires. C'est ce que dit un article du cahier des charges. Cette prescription qui formait l'article 1^{er} des clauses générales imposées aux mines de houilles de la Loire en 1824, avait déjà été auparavant imposée à quelques autres concessions ; elle le fut à toutes à partir de 1831. Cette clause a formé l'article A des modèles de cahiers des charges de 1843 et de 1882¹.

Une circulaire du 16 novembre 1852 a rappelé aux préfets la nécessité formelle du bornage administratif, elle les invite à mettre les concessionnaires en demeure d'y procéder et, au besoin, d'y procéder à leur place et à leurs frais.

Il est avantageux de procéder au bornage dans le plus bref délai. En effet, peu à peu la face des lieux peut changer, les repères deviennent introuvables et souvent il en résulte des difficultés et des procès. Aussi, doit-on conseiller aux concessionnaires nouveaux, qui ne seraient pas requis (comme il sera expliqué plus loin) dans les trois mois² qui suivront la notification du décret, de procéder au bornage de leur concession, de provoquer d'eux-mêmes cette opération administrative. On a tout à gagner à ce que cette opération soit faite en présence des ingé-

¹ Dupont, *Jurisprudence des mines*, t. I, p. 448 et suiv.

² Le délai qui était de trois mois dans le cahier des charges du modèle de 1843 est variable dans celui de 1882.

nieurs qui ont instruit la demande en concession, et qui ne sauraient avoir aucun doute sur la fixation des points limites.

Lorsque les ingénieurs des mines s'occupent de fixer les limites à donner à une concession, ils ont intérêt à choisir des points qui facilitent son exécution. Mais une fois cela fait, le reste de l'opération présente plus de difficultés qu'on ne pourrait le croire. Le silence des différentes lois en est la cause.

Que décider, appliquera-t-on le droit commun?

A défaut d'un texte spécial dérogeant aux règles posées dans le Code civil, il semble qu'on devrait avoir recours à l'assimilation des mines aux propriétés foncières ordinaires. Les conséquences de cette application du droit commun à cette matière, seraient qu'il y aurait lieu de se reporter à l'article 646 du Code civil, et 6-2^o de la loi du 25 mai 1838 sur la compétence des juges de paix.

Certains auteurs ont admis cette doctrine, parmi lesquels M. Peyret-Lallier¹. En conséquence, chaque propriétaire peut forcer son voisin au bornage, chacun d'eux supporte les frais pour moitié, et la juridiction compétente pour connaître des contestations est celle du juge de paix de la situation des biens, à moins, comme le dit la loi du 25 mai 1838, que la

¹ Peyret-Lallier, *Traité sur la législation des mines*, n^o 372.

propriété ne soit contestée, auquel cas, ce sera le tribunal de première instance qui sera compétent.

Mais, il faut bien le reconnaître, le bornage d'un champ et celui d'une concession de mine sont deux opérations qui n'ont de commun que le nom, tant les intérêts en cause dans l'une et l'autre sont différents. Lorsqu'il s'agit du bornage de deux champs voisins, deux intérêts sont seuls en présence : l'intérêt des deux propriétaires voisins. La collectivité qui compose l'Etat n'a pas à s'en préoccuper. Il n'en est pas de même dans le cas de bornage d'une concession de mine. Les intérêts en jeu sont multiples et complexes. Il y a d'abord l'intérêt des deux concessionnaires voisins, celui des propriétaires superficiaires situés à la limite de la concession, et enfin l'intérêt général, représenté par l'administration qui a un droit de surveillance et de disposition sur la richesse minérale.

Aussi, doit-on en arriver à écarter ce premier système, et à décider que le bornage des concessions de mines ne peut être qu'un acte administratif, fait sous la surveillance et sous le contrôle de l'administration ¹.

Si l'on examine la marche qui a été suivie dans la pratique, on verra qu'il en est ainsi.

Comme on l'a vu plus haut, depuis de longues

¹ Aguillon, *Législation des mines*, n° 213.

années le bornage fait l'objet d'une clause du cahier des charges. Elle est ainsi conçue :

« Dans le délai de..... à dater de la notification du décret de concession, il sera planté des bornes sur tous les points servant de limites à la concession où cela sera reconnu nécessaire.

« L'opération aura lieu aux frais du concessionnaire, à la diligence du préfet, et en présence de l'ingénieur des mines, qui en dressera procès-verbal. Expéditions de ce procès-verbal seront déposées aux archives de la préfecture du département et à celles des communes de..... »

Dans le cahier des charges de 1843, le délai accordé était de trois mois, actuellement le délai peut varier.

Les opérations du bornage sont faites à la diligence du préfet qui met le concessionnaire en demeure d'y procéder. On a vu plus haut que lorsque le préfet n'aurait pas rempli cette formalité dans le délai prescrit, le concessionnaire pourrait provoquer cette opération.

L'administration centrale a souvent insisté, dans ces dernières années, pour que l'abornement fût fait à bref délai.

Le concessionnaire, mis en demeure, devra nécessairement s'entendre avec les ingénieurs des mines, pour tout point où l'emplacement de la borne ne se trouve pas indiqué mathématiquement par le texte de l'acte et le plan officiel de la concession.

L'opération du bornage n'est pas exécutée par le concessionnaire lui-même, elle est ordinairement faite par des ingénieurs ou des géomètres experts nommés par les parties, ou à défaut des parties par la justice¹.

Si dans le cours des opérations il s'élevait des contestations pouvant faire l'objet d'une question préjudicielle, les experts auraient recours aux tribunaux dont ils suivraient la décision.

C'est d'après l'acte de concession que les délégués opéreront le bornage, et non d'après la possession prolongée pendant le temps pour prescrire, comme cela a lieu pour les propriétés foncières ordinaires, car comme le fait observer Peyret-Lallier², la jouissance des mines, quant à l'étendue exploitée, n'a pas la publicité nécessaire pour servir de fondement à la prescription.

L'ingénieur en chef des mines assistera au bornage et vérifiera le placement des bornes. Cette vérification peut se faire successivement pour chaque côté ou d'un seul coup pour toute la concession.

Si le bornage a lieu entre deux concessions voisines, il y a lieu de procéder à une entente entre les divers concessionnaires intéressés. On est censé aborner la concession la plus ancienne la première.

¹ Dalloz, Répertoire, *Mines*, n° 265.

² Peyret-Lallier, *Traité sur la législation des mines*, n° 373.

Quant aux frais d'abornement, ils seront supportés, dit le cahier des charges, par le concessionnaire ; s'il y a plusieurs concessions limitrophes, les frais seront partagés entre les différents exploitants. Il y a là une application de l'article 646 du Code civil.

L'ingénieur dressera procès-verbal des opérations du bornage. S'il y a plusieurs concessions, il dressera un procès-verbal distinct pour chaque concession, et si l'un des concessionnaires n'acceptait pas la limite commune déterminée par l'ingénieur, celui-ci n'en dresserait pas moins procès-verbal, mais il serait tenu d'y insérer les observations du concessionnaire et de l'inviter à signer le procès-verbal se rapportant à sa concession ¹.

Des expéditions de ce procès-verbal seront déposées aux archives de la préfecture du département, à celles des communes désignées par l'acte de concession. De plus, la circulaire du 16 novembre 1852 prescrit le dépôt d'une expédition au ministère des Travaux publics.

Enfin, la circulaire du 18 août 1874 dit que les procès-verbaux de bornage seront toujours accompagnés d'un plan indiquant graphiquement l'emplacement des points de repère mentionnés dans ces procès-verbaux ².

¹ Aguillon, n° 215.

² Féraud-Giraud, *Code des mines et des mineurs*, n° 356.

Des difficultés peuvent s'élever au sujet de l'opération du bornage, par suite de la mauvaise volonté de l'une des parties en cause.

Si, par exemple, le concessionnaire refuse d'obtempérer à l'invitation du préfet de procéder au bornage. Il est évident que l'administration pourrait y procéder d'office en son lieu et place et à ses frais (Circulaire du 16 novembre 1852).

Mais comment en recouvrer les frais ? L'administration pourra-t-elle agir par la voie civile ou invoquer l'article 1^{er} du décret du 27 mai 1854 ?

Dans ce cas, le préfet arrêterait le montant des frais et émettrait un rôle qui serait recouvré comme en matière de contributions directes. La question n'a jamais été tranchée par le Conseil d'Etat. L'absence d'un texte de loi est la cause de la difficulté, mais il faut tenir compte de ce que le Conseil d'Etat a validé des perceptions en matière de travaux publics, dans des cas tout à fait analogues, en ce qui concerne le manque de textes.

Qu'arriverait-il si le propriétaire de la superficie s'opposait au bornage ? Il semble qu'on peut appliquer ici les règles sur les travaux des concessionnaires à la surface et sur les dommages causés par les travaux de mines. Mais, d'ailleurs, on pourrait assimiler les agents chargés du bornage à ceux qui sont chargés des préliminaires de l'exécution des

travaux publics et auxquels le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont toujours reconnu le droit de pénétrer sur les propriétés privées. La mine n'est qu'une propriété privée, mais, en somme, son exploitation est d'intérêt public.

Le Conseil des mines belges a décidé sur ce point que l'opposition du propriétaire superficiaire peut constituer selon les faits un acte de rébellion réprimé par le Code pénal ou une contravention aux lois et règlements sur les mines; et que si, après la plantation effectuée, les bornes sont arrachées, déplacées ou enlevées, l'auteur des faits se rend passible des peines déterminées en pareil cas par les lois répressives.

Il peut naître au sujet de la limitation des concessions des contestations.

Elles peuvent être de deux sortes : entre concessionnaires voisins, en deuxième lieu entre l'administration et les exploitants.

Suivant le texte de l'article 56 de la loi de 1810, les premières seront jugées par les cours et tribunaux, les secondes, qui tendent à l'interprétation de l'acte de concession, dépendant de l'autorité qui institue les concessions.

Tous les actes administratifs faits à l'occasion du bornage ne sont que de simples actes préparatoires

qui ne préjugent de rien et contre lesquels par conséquent il ne serait pas utile de se pourvoir.

Le procès-verbal de bornage dressé par l'ingénieur et même approuvé par le ministre n'empêcherait pas le concessionnaire de demander au Conseil d'Etat, par la voie contentieuse, l'interprétation de l'acte de concession. Ces principes ont été consacrés dans les décrets du 28 août 1856 relatifs au bornage de la mine de Roys¹ et du 19 avril 1860.

Il faut noter pour terminer que le périmètre d'une concession est défini par les limites énoncées dans le texte du décret et que ce texte prévaut contre le plan qui y est adjoint dans le cas où celui-ci contiendrait une erreur topographique. Un exemple s'est déjà présenté en France, au sujet du hameau des Mocquets, à propos duquel est intervenue l'ordonnance du 7 mars 1841².

On voit par ce qui précède que l'administration a un intérêt considérable à surveiller le bornage des concessions et qu'elle intervient d'une façon directe dans cette opération.

¹ Dupont, *Jurisprudence des mines*, t. I, p. 227.

² Voyez Dupont, t. I.

CHAPITRE II

LE CONCESSIONNAIRE EST-IL OBLIGÉ D'EXPLOITER ?

Voilà donc le demandeur en concession qui a reçu le titre de concessionnaire. L'étendue des terrains qui lui sont concédés a été réglée par le décret de concession, et le bornage en a fixé les limites exactes sur le terrain. L'Etat a-t-il perdu tout droit ou doit-on lui permettre d'exiger quelque chose de plus ? Le droit du concessionnaire vis-à-vis de son auteur est-il aussi entier que s'il tenait son droit d'un aliénateur ordinaire pur et simple ? En un mot est-il libre d'exploiter ou de ne pas exploiter à son gré ? C'est là une question dont l'opinion publique a été amenée à s'occuper à certaines époques de crises.

Suivant les cas, le public semble craindre qu'une exploitation maladroite et cupide n'épuise trop rapidement la richesse minérale du pays, ou que, par esprit de spéculation, des concessionnaires de mines ne s'abstiennent d'exploiter dans le but de faire augmenter le prix du combustible et par là de réaliser des bénéfices plus considérables qu'ils ne devraient. C'est surtout cette dernière crainte qui se

fait jour dans les époques de pénurie de houille et déjà à deux époques en France, à la suite d'une hausse considérable des matières minérales, on a invité l'Etat à intervenir auprès des concessionnaires pour les forcer à exploiter¹.

Si nous écoutons les économistes, les uns vantent l'intervention de l'Etat et l'obligation d'exploiter imposée à tous les concessionnaires. D'autres la repoussent comme sans raison d'être, d'abord, disent-ils, parce que bien souvent elle est inutile, étant donné que lorsqu'un concessionnaire n'exploite pas, c'est que ses mines sont dans des conditions qui en légitiment le chômage : éloignement des voies de communication, mauvaise qualité des produits, épuisement, modicité des prix de vente, trop grande quantité de produits de même genre sur les marchés qui se trouvent à proximité. De plus, les concessionnaires de mines ont tout intérêt à exploiter, la redevance fixe qu'ils paient proportionnellement à la surface étant assez élevée pour rendre onéreuse la possession d'une mine en chômage, il n'y a pas lieu de craindre que l'inexploitation soit le résultat d'un simple caprice. Il faut de plus tenir compte de ce que les mines dont l'existence a été reconnue et qui concédées n'ont pas été exploitées réguliè-

¹ Leroy-Beaulieu, *Traité d'Economie politique*, 1^{re} édition, t. II, p. 47.

ment, constituent une réserve pour l'avenir pourvu qu'on en maintienne les travaux d'approche en bon état ; cette réserve sera utile à la nation, étant donné qu'elle retardera le moment où ses richesses minérales seront épuisées.

Quelle que soit la valeur du système de l'exploitation forcée, et quels qu'en soient les résultats, il faut remarquer qu'il se justifie parfaitement. En effet, si le concessionnaire avait le droit de ne pas exploiter, la concession faite par l'Etat manquerait son but. Le résultat qu'il cherche à obtenir, c'est l'extraction des matières minérales et leur mise à la disposition des individus, dans un intérêt général. S'il était permis à un individu par sa bonne ou sa mauvaise volonté, d'empêcher qu'il en soit ainsi, la législation sur les mines manquerait tout son effet.

Il faut examiner, au point de vue de la législation, si oui ou non cette obligation existe.

Si nous en croyons Regnault d'Epercy, avant la Révolution, les mines étaient sous le régime d'une liberté presque absolue sur ce point. En effet, lorsque dans la séance du 20 mars 1791 il apprécie le système des concessions appliqué aux mines par M. de Trudaine en 1744, il dit :

« Il peut à la vérité y avoir des abus dans le mode

de concession..... par la manière dont les concessionnaires en ont usé.

« Corrigeons les abus, mais ne détruisons pas la chose qui est juste et utile en elle-même.... Assurons l'avantage général, en forçant les anciens concessionnaires à entretenir une exploitation active dans chaque arrondissement de l'étendue déterminée..... Assujettissons-les à la loi qui annule une concession dont on n'aura pas usé activement pendant un temps fixé. Par ces moyens, nous réunirons le bien public et le bien particulier, nous serons justes envers les concessionnaires en même temps que nous aurons pris la mesure la plus avantageuse pour la société ¹. »

Il ne faudrait pas conclure de là que l'obligation d'exploiter n'existait pour aucun concessionnaire.

On la trouve dans certains actes de concession, entr'autres celui du 15 mai 1787 accordant à M. Thomassin de Peynier la concession des mines de houille de Tretz et de Peynier (Bouches-du-Rhône).

La vérité est qu'avant 1791 l'Etat, après s'être dessaisi, ne s'occupait pas le plus souvent de l'usage qui était fait de ce qu'il avait concédé ².

La loi de 1791 édicta dans ses articles 14 et 15

¹ *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XXIV, p. 230.

² Leroy-Beaulieu, *Traité d'Economie politique*, 1^{re} édition, t. II, p. 51.

l'obligation non seulement de tenir l'exploitation en activité, mais encore de commencer l'exploitation dans un certain délai. Il ne pourrait y avoir aucun doute sur la volonté de la loi, et l'instruction ministérielle de Chaptal, du 18 messidor an IX, ne fait que la confirmer¹.

C'est sous l'empire de la loi de 1810 que l'obligation d'exploiter fut mise en doute. La loi contenait sur ce point un texte ainsi conçu : « Article 49. Si l'exploitation est restreinte ou suspendue, de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre de l'Intérieur pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. » C'est le vague de ce texte, résultant de l'absence de sanction, qui a donné des raisons de douter. Les uns y ont vu le maintien du principe posé par les articles 14 et 15 de la loi de 1791, d'autres ont déclaré que ce texte ne pouvait prévaloir contre celui de l'article 7.

Plusieurs systèmes se trouvent donc en présence, pour l'interprétation de la loi de 1810 sur ce point.

Examinons d'abord le système qui proclame la liberté du concessionnaire.

Il se base sur l'absence d'un texte formel, sur

¹ Mathieu, *Code des Mines*.

l'article 7 de la loi de 1810, enfin sur les travaux préparatoires ¹.

La loi de 1791 exigeait le maintien des mines en activité, en termes formels, il était tout indiqué de les reproduire en 1810, le législateur ayant sous les yeux le texte de la loi précédente. Sur un point fondamental d'une loi sur les mines, il n'y a rien de plus important que les droits du gouvernement. Le législateur de 1810 ne lui en ayant reconnu aucun sur ce point, a donc abandonné les idées de l'Assemblée nationale de 1791.

Bien mieux, la loi de 1810 contient un article ainsi rédigé : « L'acte de concession donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est, dès lors, disponible et transmissible comme tous les autres biens et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrits pour les autres propriétés conformément au Code Napoléon et au Code de procédure civile. » Le Code civil, le Code de procédure civile, cités par cet article, ordonnent-ils au propriétaire d'un fonds de le cultiver et de ne jamais le laisser en friche ? Non. Eh bien, pourquoi en serait-il autrement en matière de mines, alors qu'aucun texte ne déroge au droit commun ?

Et l'article 49, objecte-t-on ? Mais l'article 49 ne saurait faire revivre, au profit de l'administration,

¹ Bury, *Législation des mines*, n° 286 et suiv.

les droits que lui reconnaissaient les articles 14 et 15 de la loi de 1791. Ce n'est pas avec un texte aussi vague qu'elle peut prétendre avoir les mêmes armes.

D'ailleurs, les travaux préparatoires surtout prouvent que la loi de 1810 a voulu consacrer la liberté absolue des exploitants.

La rédaction définitive de l'article 7 accorde au concessionnaire une propriété pure et simple, c'est ce que ne lui reconnaissaient pas les projets primitifs. La troisième rédaction, en effet, dans son article 6, parlait « de conditions imposées par le cahier des charges, à remplir ». En repoussant cette rédaction, le législateur a montré son intention de rompre avec les anciens principes.

Disparu aussi, l'article 57 de la deuxième rédaction qui était ainsi conçu : « La vacance de la mine pourra aussi être déclarée par le ministre dans les cas où il y aurait cessation des travaux par le concessionnaire, soit par sa négligence, soit parce qu'il n'aura pas des facultés nécessaires pour continuer les travaux. »

Si cette rédaction avait subsisté, l'administration aurait bien eu le droit d'ordonner au concessionnaire d'exploiter. Mais, lorsque la discussion de ce projet arriva à cet article, Locré rapporte que le comte Defermon, ayant dit que l'administration doit être mise en état de pourvoir à ce que l'exploitation de la mine concédée soit continuée, Napoléon répli-

qua que, même sous ce rapport, il n'y a pas de motifs pour distinguer les mines des autres propriétés et qu'on ne fait pas de différence pour les manufactures et les exploitations dont l'interruption peut aussi causer la ruine¹.

Lorsque le cinquième projet vint en discussion, Napoléon fit la déclaration suivante : « La législation doit toujours être en faveur du propriétaire ; il faut lui laisser une grande liberté, parce que tout ce qui gêne l'usage de la propriété déplaît aux citoyens. » Puis il dit qu'il en doit être d'une mine abandonnée comme d'un moulin qui est tombé en ruines, et que le propriétaire ne rebâtit pas. Regnaud de Saint-Jean-d'Angély lui ayant répondu qu'il y a cette différence qu'on peut toujours rebâtir un moulin au lieu qu'on ne retrouve pas toujours une mine, il dépendrait du propriétaire de priver l'Etat d'un établissement utile, Napoléon répondit que l'esprit de propriété remédie à tout.

Le résultat de cette discussion fut que, dans la sixième rédaction, la prohibition de cessation des travaux disparut. Locré nous dit qu'elle a été retranchée comme impliquant contradiction avec le principe que les mines sont des propriétés réelles et de la même nature que toutes les autres².

¹ Locré, V, 40.

² Locré, V, 37.

Reste l'article 49. On a voulu y voir le droit pour l'administration d'obliger le concessionnaire à entreprendre les travaux dans un certain délai et de l'obliger à les poursuivre sans interruption. L'article 49 ne peut avoir pour effet d'accorder ces droits à l'administration, alors que les articles qui le formulaient en termes précis ont été repoussés dans les travaux préparatoires de la loi.

Si l'on veut connaître le sens véritable de la loi, il faut le rechercher dans les paroles de Napoléon qui ont donné naissance à cet article 49. Dans la discussion du 3 février 1810, après avoir déclaré la liberté de la propriété des mines, l'Empereur a ajouté : « Au surplus, on peut charger les officiers des mines de rendre compte au préfet des infractions évidentes au droit commun ; le préfet en instruirait le ministre, et le ministre en référerait au chef du gouvernement. Il ne s'agit plus alors de règles particulières, mais de ces règles générales qui sont établies pour l'intérêt de la société, et qu'aucun propriétaire ne peut enfreindre sous le prétexte qu'il a le droit d'user ou d'abuser de sa chose. Par exemple, il ne souffrirait pas qu'un particulier frappât de stérilité 20 lieues de terre dans un département fromenteux, pour s'en former un parc. Le droit d'abuser ne va pas jusqu'à priver le peuple de sa subsistance. »

L'article 49 visait donc des cas d'abus scandaleux de propriété, et n'avait pas pour but de donner à

l'administration le droit d'intervenir habituellement dans l'exploitation des mines. Elle ne devait intervenir que lorsque par extraordinaire la non-exploitation menaçait les besoins des consommateurs ou même l'intérêt public.

L'opinion contraire trouve son fondement dans l'intérêt général dont les besoins nécessitent l'exploitation régulière des mines, et s'attache à démontrer que l'article 7 ne lui est pas opposé. Le but de la loi, dit-on, en créant la propriété des mines, a été que la nation en tire le plus grand avantage possible, en conséquence, l'obligation d'exploiter est inséparable du transport de la propriété. La condition de la propriété et de la jouissance, c'est la fidélité à la loi, celui qui viole la loi de son contrat ne peut plus en réclamer le bénéfice¹. D'ailleurs, Napoléon n'aurait-il pas dit que le droit d'abuser n'allait pas jusqu'à priver le peuple de sa subsistance? Tout ce qu'on peut reprocher à l'article 49, c'est de ne pas contenir une sanction précise.

Un troisième système qui a réuni les suffrages de quelques auteurs² prétendait qu'effectivement l'obli-

¹ Paroles de M. Sauzet en 1838, Dalloz, rép., 421.

² Delbecque, *Traité de la législation des mines*, t. II, 854 et suiv. — Brixhe, Répertoire, voyez *Déchéance*, n° VII.

gation d'exploiter n'est pas inscrite dans la loi de 1810, mais que l'administration pouvait l'insérer dans le cahier des charges.

De deux choses l'une, ou la loi de 1810 est contraire à l'obligation d'exploiter, ou elle lui est favorable. Si elle lui est favorable, point n'est besoin de cette clause dans le cahier des charges. Si elle lui est contraire, l'insertion d'une telle clause violerait la loi.

La vérité est que l'article 49 a été rendu sous la double idée de l'importance des mines et de la liberté des concessionnaires. Ces deux idées inconciliables ont donné naissance à un texte obscur et d'une portée peu pratique. D'un côté, on se demande ce que la sécurité publique vient y faire et de l'autre, il n'édicte aucune sanction pour l'obligation d'exploiter. A quoi la loi de 1810 voulait-elle se référer en disant « ainsi qu'il appartiendra » ? Deux solutions sont possibles, ou elle visait le pouvoir tout-puissant de l'Empereur, ou elle avait en vue une autre loi spéciale dont l'idée sinon le projet existait alors.

Il y a toujours une chose certaine, c'est qu'avant 1838 l'administration était désarmée contre les abus du chômage¹.

Quoi qu'il en soit, l'administration, après comme

¹ Aguillon, nos 562-563.

avant la loi, a considéré qu'elle avait le droit d'imposer l'obligation d'exploiter. Aussi, dans l'instruction ministérielle du 3 août 1810, le § 11 déclare « que les concessionnaires sont tenus d'extraire les substances dont l'exploitation leur est confiée..., que les travaux des concessionnaires doivent être en activité au plus tard un an après la concession et qu'ils sont obligés de les suivre constamment et sans interruption ».

Le 23 novembre 1813, le Conseil d'Etat adopta un projet de loi portant obligation d'exploiter pour les concessionnaires à peine de déchéance. Ce projet devait être présenté au Corps législatif, mais bientôt on ne put plus songer qu'à la défense du territoire et le départ de Napoléon qui suivit de près arrêta tout.

En 1826, le Conseil d'Etat prit l'initiative de faire insérer dans le cahier des charges la clause qui porte la lettre K du cahier de 1843.

Enfin vint la loi du 27 avril 1838, présentée au sujet des concessions de mines inondées. Elle a, par son article 10, armé l'Etat contre les concessionnaires qui n'exploitent pas, en donnant une sanction à l'article 49.

Cette loi n'a pas été votée sans un débat mouvementé. Malgré les efforts des partisans de la liberté complète de la propriété des mines, les orateurs du gouvernement ont établi la nécessité de la surveil-

lance de l'Etat sur ce point. Ils ont démontré que l'institution d'une concession de mine est faite dans l'intérêt général et pour fournir aux consommateurs des objets de première nécessité que les mines seules peuvent produire ; et qu'en conséquence le concessionnaire, qui laisse sa mine inexploitée dans des circonstances qui entraînent une souffrance réelle de la part des consommateurs, manque au premier de ses devoirs.

M. Legrand, commissaire du roi, et M. Sauzet, rapporteur, se sont, sur ce point, exprimés en termes très énergiques.

Dans une circulaire du 29 décembre 1838, le directeur général des ponts et chaussées et des mines s'est attaché à établir que si la surveillance de l'administration portait sur l'activité de la mine, dans bien des cas elle devrait éviter d'user de rigueur, étant donnée la difficulté d'établir que le chômage d'une mine porte atteinte aux besoins des consommateurs, et que, de plus, le chômage pour cause légitime étant admis, il faut tenir soigneusement compte des causes d'inexploitation.

Depuis la loi de 1838, l'obligation d'exploiter était certaine, mais en 1873, à la suite d'une grande hausse du charbon, l'opinion publique exigea l'intervention des pouvoirs publics.

Le 13 février 1873, plusieurs députés déposèrent

une proposition de loi ayant pour objet d'ordonner une enquête parlementaire à l'effet de rechercher les causes de la crise houillère.

Le 20 mars 1873, la dix-huitième commission d'initiative parlementaire, par l'organe de M. de Marcère, concluait à la prise en considération et indiquait les points sur lesquels devaient porter les recherches : « La législation de 1810 était-elle suffisante, ou si elle était suffisante, a-t-elle été appliquée aussi exactement qu'il fallait par l'administration, surtout en ce qui concerne l'article 49? »

Le 22 janvier 1874, la commission d'enquête présentait ses conclusions, par l'organe de M. Ducarre, membre de l'Assemblée nationale : elles déclaraient que l'administration était suffisamment armée pour exiger la mise en exploitation des concessions, et l'invitaient à agir avec énergie.

Le résultat fut la circulaire du 10 février 1877 enjoignant aux préfets de mettre les concessionnaires en demeure d'exploiter. Mais, devant l'inquiétude causée par cette circulaire et l'impossibilité technique et économique de définir l'activité d'une mine en exploitation régulière, la circulaire ministérielle du 15 juin 1877 prescrivit de ne pas l'exécuter.

Depuis lors, plusieurs projets de loi ont tendu à faire encourir la déchéance plus facilement aux concessionnaires non-exploitants, notamment en n'admettant plus aucune excuse de chômage, mais ces projets n'ont pas été votés.

Par contre, la commission de la Chambre des députés, en proposant, en 1889, de déclarer la mine propriété de l'inventeur, enlève tout droit à l'Etat d'exiger une exploitation active; n'ayant rien donné à l'exploitant, il n'aurait le droit de rien réclamer de lui.

Etant donné que l'obligation de tenir la mine en activité est une obligation légale, que le droit de surveillance de l'administration porte sur ce point, il importe de se demander si cette prérogative rend bien des services. Sans doute, il peut se faire que des concessionnaires récalcitrants, se refusent à exploiter dans le but de produire une hausse des minerais. Il est utile que l'administration soit armée contre ceux-là.

Mais pour que l'administration ait à intervenir, il faut que l'exploitation soit restreinte ou suspendue de manière à inquiéter sur la sûreté publique ou sur les besoins des consommateurs. Quand cette hypothèse se réalisera-t-elle? L'expérience et l'économie politique démontrent que si la consommation a besoin de minerais, les concessionnaires qui fourniront les lui fournir ne manqueront pas d'y travailler à moins qu'ils n'en soient empêchés par les circonstances. Alors que pourra faire l'administration dans ce cas? Rien, car les mesures qu'elle pourrait prendre seraient inefficaces.

L'obligation de tenir l'exploitation en activité existe tellement bien que si un concessionnaire réunit deux concessions sur sa tête, il ne suffit pas pour qu'il ait rempli ses obligations qu'une seule soit en activité, c'est ce qui résulte de la loi de 1810, article 31, car c'est un principe dans la législation des mines que chaque concession est une unité de la propriété souterraine.

Le droit de surveillance sur l'activité de l'exploitation de la mine n'est pas une règle particulière à la France, elle existe dans presque tous les pays qui possèdent une législation sur les mines. Sous une forme ou sous une autre, elle est organisée. Dans certains pays, le chômage est interdit pendant un temps fixé, dans d'autres, un minimum de travail est exigé. Ces prescriptions sont sanctionnées chez certains peuples, par des amendes, chez d'autres par la déchéance. Notons que la pratique de l'administration belge a beaucoup d'analogie avec la pratique française, bien que sur ce point il n'y ait pas d'autre législation que l'article 49 de la loi de 1810.

CHAPITRE III

L'ÉTAT A-T-IL LE DROIT DE S'IMMISCE DANS LA DIRECTION DES TRAVAUX DES CONCESSIONNAIRES ?

Le droit de surveillance de l'Etat ne saurait être complet s'il ne portait sur les travaux des concessionnaires. En effet, l'administration est chargée de veiller à la sécurité des ouvriers et à la protection de la surface, elle ne saurait remplir cette mission sans s'inquiéter de la façon dont le concessionnaire conduit son exploitation. Mais, peut-on aller jusqu'à dire que celle-ci a le droit d'imposer des travaux et un mode d'exploitation ? C'est ce qui va être examiné au point de vue de la législation et de la pratique suivie par l'administration.

Lorsque l'Assemblée nationale eut entrepris de doter la France de règles uniformes sur les mines et qu'elle eut voté la loi de 1791, quoique le principe de la surveillance de l'Etat ait été admis comme un des fondements de cette législation nouvelle, il ne se trouva aucun texte consacrant le droit pour le gouvernement de prescrire aux concessionnaires les travaux qu'ils devaient exécuter. Mais l'administra-

tion croyait posséder ce droit et l'instruction du ministre Chaptal qui intervint le 18 messidor an IX en fournit une preuve. Dans son § 16, après avoir ordonné au concessionnaire d'exploiter la mine suivant le mode le plus avantageux à la société, elle rappelle l'arrêté du Comité du salut public du 13 messidor an II qui prescrit aux concessionnaires d'exécuter les règlements ou instructions qui leur seraient transmis par le gouvernement¹. Son § 18 ordonne aux concessionnaires d'exécuter les obligations qui leur seront imposées à peine de déchéance.

La loi de 1810, dans sa rédaction définitive, contient, au contraire, un article 7 qui s'inspire d'idées qui ne proclament pas précisément la dépendance de la propriété des mines vis-à-vis de l'État. Il déclare au contraire que la propriété des mines est libre et qu'elle est soumise aux règles du Code civil et du Code de procédure civile ; et ces codes n'ordonnent pas aux propriétaires fonciers d'exploiter de telle ou telle manière, il leur laisse le droit d'agir comme bon leur semble.

Il suffira d'examiner les travaux préparatoires de la loi de 1810 pour arriver à cette conclusion que l'administration n'a pas le droit de prescrire au concessionnaire les travaux qu'elle croit utiles à l'exploitation, en réservant toutefois son droit de police

¹ Mathieu, *Code des mines*.

pour prévenir ou réprimer les dangers de l'exploitation.

La deuxième rédaction du projet contenait les dispositions suivantes : Article 42. « Les concessionnaires seront tenus d'exécuter leurs travaux dans les formes voulues par l'acte de concession. »

Article 47. « Les formes des travaux fixées par le décret de concession pourront, suivant les circonstances et la nécessité constatée, être modifiées, soit du consentement du concessionnaire, soit contre son consentement, mais lui dûment appelé... »

Il y avait là, effectivement, pour l'administration le droit de prescrire et de changer le mode des travaux, suivant qu'elle le trouvera le plus utile pour la prospérité de l'exploitation.

Mais pendant la discussion, ces articles sont critiqués par l'archichancelier, qui se plaint que ces dispositions mettent beaucoup trop les entrepreneurs à la discrétion de l'administration, et par Napoléon qui dit « qu'on ne peut attribuer à l'administration le pouvoir excessif de forcer les concessionnaires à faire des améliorations, que la surveillance des ingénieurs ne doit avoir pour objet que de faire cesser et de prévenir les contraventions à la loi et au titre »¹.

Dans la troisième et quatrième rédaction approuvées en l'absence de l'Empereur, par le Conseil d'Etat,

¹ Locré, V, 36.

dans les séances des 1^{er} juillet et 4 novembre 1809, l'obligation d'exécuter les travaux que l'administration prescrit aux concessionnaires, pour l'exploitation la plus économique, est maintenue.

Le Conseil d'Etat était occupé à rédiger un cinquième projet contenant toujours les mêmes dispositions sur ce point, lorsque les exploitants du département de Jemmapes lui firent parvenir un mémoire dans lequel ils protestaient contre la surveillance trop étroite organisée en faveur de l'administration.

« La surveillance appartient sans doute au gouvernement qui doit l'exercer par une administration centrale et des ingénieurs départis; mais le projet leur attribue une direction dans l'exploitation des mines, et c'est plus que ne demandent l'autorité suprême et le bien de la chose même; la direction des travaux doit être laissée à ceux qui font les dépenses, et la surveillance que la loi doit réserver au gouvernement, doit avoir pour but uniquement de protéger les entrepreneurs, de les éclairer, et de les porter à une économie sage et prévoyante, pour l'avenir. » ¹

Ce mémoire fut communiqué au Conseil des mines qui fut invité à présenter ses observations. Il était d'un avis tout opposé, disant que les mauvais exploi-

¹ Loaré, XXIII, 1.

tants seuls pouvaient redouter la surveillance des ingénieurs, et que si la direction appartenait à celui qui paie, il n'en était pas moins juste que le concessionnaire soit tenu d'exécuter les travaux auxquels il a été soumis par son contrat avec le gouvernement, et c'est sur ce point que la surveillance de l'administration devait porter.

Napoléon attaqua le pouvoir de direction que l'administration s'attribuait ; il n'aime pas qu'on ne permette au mineur de jouir de son exploitation que sous la surveillance et presque avec l'agrément des ingénieurs. ¹

Ayant appris, par un rapport fait par le comte Regnaud de Saint-Jean-d'Angély, sur l'état de la législation des mines, dans les principaux pays d'Europe, qu'en Angleterre les ingénieurs n'intervenaient pas dans l'exploitation des mines, Napoléon exprime le désir qu'il en soit de même en France. Il ne veut pas qu'on oblige les exploitants à sacrifier aux théories des ingénieurs les bénéfices que leur industrie peut leur procurer ; et déclare qu'il serait absurde de souffrir que de petits ingénieurs, qui n'ont rien que la théorie, vinssent maîtriser des gens expérimentés, et qui exploitent leur propre chose.

Les paroles de Napoléon étaient des ordres, aussi dans la sixième rédaction les articles qui accordaient

¹ Locré XXIII, 3 et 4.

à l'administration la direction des travaux de mine sont remplacés par l'article 52 ainsi conçu : « Les ingénieurs des mines ne s'immisceront en aucune manière, si ce n'est à la demande des propriétaires, dans le mode d'exploitation des mines. »

Cet article disparut dans la septième rédaction, qui fut la définitive. C'est ainsi que sous l'influence de Napoléon, les travaux des concessionnaires furent rendus indépendants de l'administration, qui ne conserva sur eux qu'un pouvoir de police.

L'administration ne s'est pas rendue à ces bonnes raisons, elle a toujours cru ou peut-être feint de croire que la loi de 1810 mettait sous sa maîtrise l'exploitation des concessions. Aussi, elle n'a pas tardé à faire acte d'autorité en ce sens. Et, pas plus tard que le 3 août 1810, une instruction ministérielle ¹ déclare que : « l'acte de concession détermine le mode d'exploitation qui devra être suivi par le concessionnaire, et notamment les galeries d'écoulement et autres grands moyens d'épuisement, d'aérage ou d'extraction des minerais qui devront être exécutés pour l'exploitation la plus économique ».

Cette première circulaire donna le ton aux suivantes qui toutes sont imbues des mêmes idées. Celle du directeur général des mines du 17 août 1812

¹ § 2, *Des concessionnaires*.

rappelle aux ingénieurs qu'on ne doit pas omettre de prescrire le mode d'exploitation lors de la concession. Elle s'exprime en ces termes : « Quant aux cahiers des charges des concessions, on se contente d'indiquer d'une manière vague les travaux les plus importants à exécuter par les concessionnaires, tels que les galeries d'écoulement et les puits d'extraction ; mais on passe sous silence le mode d'exploitation d'où dépend cependant en grande partie la prospérité de l'établissement, et qu'il est par conséquent essentiel de prescrire au concessionnaire..... Je sais que, pour la concession des mines inexploitées, il peut souvent être difficile d'indiquer d'avance avec détail le mode d'exploitation le plus convenable, parce que la fixation de ce mode peut dépendre de circonstances naturelles, qui ne sont connues que lorsque le gîte de minerai a été exploré ; mais dans ce cas, on doit se réserver, par un article du cahier des charges, la faculté de prescrire ce mode d'exploitation dans la suite ¹. »

La circulaire du 18 décembre 1812 aux préfets et celle de la même date aux ingénieurs des mines contiennent les mêmes dispositions. Mais cette dernière prescrit de ne pas perdre de vue que « l'assujettissement à des travaux trop dispendieux, relativement aux moyens de fortune des compagnies

¹ Bury, *Législation des mines*, t. I, n^o 307,

exploitantes, pourrait porter, par suite, ces compagnies à des réclamations bien fondées, et occasionner peut-être l'inexécution entière des charges ordonnées¹ ». Est-ce que l'administration avait quelque doute sur l'étendue de ses droits ?

Enfin la circulaire du 14 octobre 1813 s'exprime en des termes identiques sur le même objet.

Ces prétentions de l'administration avaient souvent soulevé les protestations des exploitants². En 1859, une publication du comité des houillères françaises exposait les doléances des concessionnaires en ces termes : « L'intervention administrative, dans les faits et méthodes de l'exploitation, est si peu définie, qu'elle détermine, dans la plupart de nos bassins, des discussions regrettables entre les exploitants et les ingénieurs de l'Etat. La loi n'a permis cette intervention que dans le cas où la sécurité publique serait menacée ; mais au moyen de cette clause, on prétend imposer des exigences de toute nature. On prescrit l'emploi de telle méthode d'exploitation, sans s'inquiéter du prix de revient qu'elle surcharge ; on conteste le droit de l'exploitant de fermer ou d'ouvrir un puits à sa volonté ; enfin on exerce une intervention trop minutieuse jusque sur les détails de son matériel. Aujourd'hui, l'indépen-

¹ Dupont, *Jurisprudence des mines*, t. I, p. 456.

² Dalloz, *Propriété des mines*, t. I, p. 302.

dance de l'exploitant, qui est une des conditions essentielles de la production à bon marché en Angleterre, n'existe nullement en France¹. »

L'administration, dans le but probablement de rendre inattaquables par les concessionnaires les prescriptions qu'elle leur imposerait, quant aux travaux à exécuter, imagina d'imposer au demandeur en concession, d'insérer dans sa demande la soumission de se conformer au mode d'exploitation déterminé par le gouvernement².

On pourrait discuter sur la validité de cette exigence, et il y a lieu de se demander si le pétitionnaire est tenu d'insérer un pareil engagement dans sa requête.

En effet, le résultat serait de reconnaître à l'administration un droit qui ne lui appartient pas et de violer la loi de 1810, qui permet aux concessionnaires d'exploiter leurs mines comme ils le jugent convenable, du moment qu'ils ne menacent pas la sécurité publique. Une demande de concession qui ne s'expliquerait pas sur ce point n'en serait pas moins régulière et complète, et le gouvernement ne pourrait refuser de l'examiner, car il n'a pas plus le droit de soumettre les demandeurs en concession

¹ *Situation de l'industrie houillère en 1859*, p. 158 et 159.

² Instruction ministérielle du 3 août 1810.

que les concessionnaires à des conditions que la loi ne lui permet pas de leur imposer¹.

À titre d'exemples d'obligation imposée au concessionnaire d'adopter tel mode d'exploitation ou d'exécuter tels travaux, on peut citer :

L'ordonnance du 19 octobre 1814 portant concession, au marquis d'Osmand, des mines de houille de Roche-la-Molière, qui impose au concessionnaire l'obligation de suivre le plan général d'exploitation qui sera tracé dans le plus bref délai par l'administration des mines, et approuvé par le ministre².

L'ordonnance de concession des mines de houille d'Erlembach (Haut-Rhin), en date du 30 janvier 1819, contient les détails d'un mode d'exploitation qui est imposé aux concessionnaires³.

L'ordonnance du 19 juillet 1826 concédant les mines de houille de Bosmoreau, Thauron et Saint-Dizier (Creuze) ordonne l'exécution de tout un système d'assèchement⁴.

Ces clauses sont-elles valables ?

Le gouvernement, en accordant une concession de mines, ne fait qu'une chose, appliquer la loi de 1810 ; en l'appliquant il ne peut la dénaturer. En insérant

¹ Bury, *Législation des mines*, nos 121-122.

² *Journal des mines*, t. XXXVI, n° 215, p. 399.

³ *Annales des mines*, 1^{re} série, t. IV, p. 338.

⁴ *Annales des mines*, 2^e série, t. I^{er}, p. 342.

des clauses semblables à celles rapportées ci-dessus, le gouvernement s'érige en législateur, il fait par la voie administrative des choses qui ne pourraient être faites que par une loi nouvelle. Que le système proposé par l'administration soit meilleur ou plus mauvais, il n'y a pas à s'en préoccuper, il n'y a qu'à appliquer la loi existante.

L'acte de concession ne devrait contenir que quatre ou cinq clauses : définition du concessionnaire, substances concédées, limites et étendue de la concession, redevance tréfoncière, indemnité due à l'inventeur. Sortir de là c'est tomber dans l'inutilité ou l'illégalité. Le Conseil d'Etat n'a-t-il pas déclaré, dans un avis, que la concession est une propriété que l'on ne peut soumettre qu'à des obligations fixées par la loi, et qu'il est inutile d'insérer dans les actes de concessions des clauses oiseuses soit en fait, soit en droit ¹. Il ne sera possible d'arriver à ce résultat en France que le jour où il existera un règlement général sur les mines.

Il ne faut pas oublier que le gouvernement peut statuer discrétionnairement sur certaines questions, mais sur celles-là seulement. Par exemple, sur celle de savoir s'il y a lieu d'instituer une concession, avec quelles limites dans l'étendue de la surface sou-

¹ Avis de la section des Travaux publics du Conseil d'Etat du 12 avril 1859.

mise aux enquêtes, en faveur de quel demandeur, mais, cela fait, l'Etat ne peut plus délivrer qu'un titre d'une propriété qui ne peut être grevée que des charges conformes aux lois.

Toute clause tendant à modifier le caractère de la propriété tel que la loi l'a établi est illicite et le concessionnaire peut faire valoir sa nullité absolue. Mais, il ne faut pas dire que l'acte de concession contenant des clauses de ce genre doit tomber avec la clause illégale qu'il contient. C'est ici le cas de dire : *Utile per inutile non vitiatur*.

Le droit que la loi de 1810 n'a pas donné à l'administration, aucune loi postérieure ne le lui a conféré. La loi de 1838 ne contient aucune disposition qui place le concessionnaire sous la maîtrise de l'administration pour le mode d'exploitation de la mine. Bien mieux, lors de la tentative de révision de la législation houillère en 1874, M. Ducarre, rapporteur de la Commission d'enquête, s'est prononcé nettement contre ce pouvoir de l'administration¹. A la séance du 22 janvier 1874, il a déclaré que son opinion était en ce sens : d'abord parce que ce serait léser gravement le droit de propriété du concessionnaire ; ensuite parce que l'ingérence serait plutôt nuisible qu'utile, car elle découragerait les efforts des exploitants en paralysant leur initiative.

¹ *Journal officiel*, année 1874, annexe 2.180.

Il reste à examiner maintenant comment l'administration a mis en pratique ses prétentions. On peut considérer que l'administration a eu recours à trois systèmes principaux en matière d'ouverture de nouveaux travaux et de choix d'une méthode d'exploitation.

Dans les premiers temps, l'administration prescrivait, dans le cahier des charges, au concessionnaire, les travaux qu'il avait à exécuter, jusque dans les moindres détails, ainsi que la méthode d'exploitation à suivre. Le concessionnaire n'avait aucune initiative.

Ce système fut en usage jusqu'en 1833, et fut remplacé par un autre qui ne fut guère admis officiellement qu'en 1843 avec le modèle de cahier des charges de cette année. L'initiative était rendue à l'exploitant, mais, pour pouvoir faire tels ou tels travaux ou employer tel ou tel mode d'exploitation, il lui fallait une autorisation expresse.

Une troisième manière de procéder a été employée par l'administration. Les premiers exemples se trouvent dans les cahiers des charges de concessions du bassin de la Loire, qui furent rédigés, d'après un type unique, en 1824. Cette procédure fut généralisée en 1861, grâce au Conseil d'Etat, et le cahier des charges de 1882 l'adopta. Il n'est plus besoin d'autorisation expresse de l'administration. Le concessionnaire soumet ses plans et, si dans un certain

délai, un *veto* ne lui a pas été opposé, il peut passer outre à l'exécution.

Ce système ayant des rapports avec l'application de l'article 50 de la loi de 1810 sera examiné au sujet du droit de police de l'Etat.

En résumé, en dehors de ce qui touche à la police même des mines, toute intervention de l'administration, qui tend à peser sur la direction des travaux est une « usurpation funeste gratuitement attentatoire à la liberté de l'industrie et du travail bien plutôt qu'un bienfait ¹ ». En agissant sous la contrainte administrative, les exploitants ne déploieront jamais la même énergie que s'ils agissaient en suivant leur propre impulsion.

La vérité est que les ingénieurs n'ont qu'une mission de conseil, celle que leur donne l'article 48 de la loi de 1810 qui les charge d'observer la manière dont l'exploitation sera faite, pour éclairer les propriétaires sur ses inconvénients ou sur son amélioration. Ils n'ont aucun moyen de contrainte pour forcer les exploitants à adopter ces améliorations et à modifier la marche de leurs travaux.

¹ Dalloz, *Propriété des mines*, t. I^{er}, p. 301.

TROISIÈME PARTIE

Droit de police de l'Etat sur l'exploitation des mines dans un intérêt de sécurité publique.

PRÉAMBULE

L'administration a, dans l'exploitation des mines, une double mission : l'une de conseil et l'autre de commandement.

Elle donne des conseils pour faire exploiter les mines le plus avantageusement et le plus économiquement possible. Quant à son droit de commandement, il s'applique aux dangers que les exploitations présentent. L'administration a le droit de commander à l'effet de prévenir et de réprimer les accidents.

L'exploitation des mines peut mettre en péril la surface du sol, la conservation de la mine et la vie des hommes. C'est pour sauvegarder ces diverses choses qu'un droit de police a été reconnu à l'administration.

Le droit de surveillance qui lui a été accordé dans ce but, s'exercera d'une manière répressive et préventive. Répressive vis-à-vis des travaux existants, préventive vis-à-vis des travaux à ouvrir.

Les textes qui s'occupent de ce droit sont les articles 47, 48 et 50 de la loi de 1810.

D'après ces dispositions le pouvoir appartenait au préfet seul. Cette organisation était insuffisante ; d'effroyables accidents survenus à Liège en 1812, déterminèrent les pouvoirs publics à intervenir pour les compléter.

Ces articles ont été développés par le décret du 3 janvier 1813 et par l'ordonnance du 26 mars 1843.

Puis vinrent la loi du 27 avril 1838 et celle du 27 juillet 1880, et enfin le décret du 25 septembre 1882.

Il y aura lieu de passer en revue les mesures prises dans le but de faciliter l'exercice de la surveillance de l'Etat en vertu de son droit de police dans un intérêt de sécurité et de salubrité publique. Puis les pouvoirs des agents de l'administration. Enfin la procédure en cas d'accident et les divers objets soumis à la protection.

CHAPITRE PREMIER

MESURES POUR FACILITER L'EXERCICE DU DROIT DE POLICE.

Elles peuvent rentrer dans deux catégories :

Obligation pour les concessionnaires de désigner une personne qui les représente et qui assure une direction unique de l'exploitation.

Obligation de tenir certains plans ou registres et de les communiquer à l'administration.

§ I. — *Obligation pour les concessionnaires de désigner une personne qui les représente et qui assure une direction unique de l'exploitation.*

Pour faciliter la surveillance de l'administration sur les mines et les notifications qu'elle est appelée à faire aux concessionnaires, une ordonnance du 18 avril 1842 a ordonné :

1^o Que tout concessionnaire de mine devra élire un domicile qu'il fera connaître par une déclaration adressée au préfet du département où la mine est située;

2^o Qu'en cas de transport de la propriété de la

mine, à quelque titre que ce soit, la même obligation sera remplie par le nouveau propriétaire.

D'un autre côté, la loi du 27 avril 1838 avait édicté une disposition dans un but analogue. Dans son article 7, elle déclare que si une concession de mines appartient à plusieurs personnes ou à une société, les concessionnaires sont tenus de désigner dans une déclaration authentique faite au secrétariat de la préfecture, celui des concessionnaires ou tout autre individu qu'ils auront pourvu des pouvoirs nécessaires pour assister aux assemblées générales, pour recevoir toutes notifications et significations, et, en général, pour les représenter devant l'administration tant en demandant qu'en défendant.

La Cour de Lyon a admis, le 17 juin 1835, que dans le cas où les intéressés ne pourraient pas arriver à s'entendre sur le choix de ce représentant, il appartenait aux tribunaux de le désigner¹.

Si aucun représentant n'a été désigné, les concessionnaires sont solidairement responsables².

L'ordonnance n'a pas précisé le lieu du domicile, mais l'administration aurait le droit de refuser tout domicile dont l'éloignement serait contraire au but de la prescription.

Ce n'est pas tout, les travaux d'exploitation doi-

¹ Peyret-Lallier, t. II, n° 789.

² Dupont, t. I, p. 396, *Traité de jurisprudence des mines*.

vent être encore soumis à une unité de direction. Les gîtes que la terre renferme doivent être exploités avec ensemble. Les travaux doivent être convenablement coordonnés pour éviter les inondations, l'invasion des travaux par les gaz nuisibles, les éboulements.

Il est donc nécessaire de confier à un seul la direction générale de l'exploitation. Aux concessionnaires appartient ce droit, mais l'autorité administrative veillera à ce qu'il offre les garanties que requièrent ses fonctions¹.

Le directeur des travaux et le représentant des concessionnaires peuvent être la même personne ou des personnes différentes².

La violation de la règle de l'unité de direction des travaux pourrait entraîner l'ordre de suspendre les travaux, de la part du préfet³.

§ II. — *Plans et registres que le concessionnaire doit fournir ou communiquer à l'administration.*

Il n'y a pas lieu de s'occuper ici des plans et registres que le concessionnaire d'une mine tient dans l'intérêt d'une exploitation rationnelle. L'utilité de

¹ Circulaire du 29 décembre 1838.

² Dupont, *Cours*, p. 282.

³ Loi du 27 avril 1838, art. 7. — Circulaire du 29 décembre 1838.

ces plans est indiscutable au seul point de vue technique. Mais au point de vue de la surveillance que l'Etat exerce sur les mines, leur utilité se fait également sentir. Pour que le contrôle soit efficace, ne faut-il pas que l'administration puisse se rendre compte du système général d'exploitation, des points sous lesquels ces travaux sont faits, et des circonstances qui ont entouré l'exécution de ces travaux?

On l'a compris de bonne heure, et la circulaire du ministre de l'Intérieur Chaptal, du 18 messidor an IX, déclare qu'une des obligations des exploitants et à laquelle il est le plus nécessaire de les astreindre pour leur propre avantage, la sûreté de leurs travaux et la conservation des mines, c'est l'envoi au Conseil des mines des plans des ouvrages existants, et des travaux faits dans l'année.

Il est encore d'intérêt public de ne leur pas laisser négliger l'envoi au Conseil des mines des états des produits de leurs exploitations chaque trimestre, et celui des ouvriers employés.

Le cahier des charges de 1882, article J, qui reproduit sur ce point celui de 1843, édicte pour le concessionnaire l'obligation de tenir certains plans ou registres : 1^o le plan des travaux ; 2^o un registre d'avancement ; 3^o le registre de contrôle des ouvriers occupés ; 4^o un registre d'extraction et de vente.

En ce qui concerne le plan des travaux et le regis-

tre d'avancement, ce n'est pas dans cette clause que se trouve la source de l'obligation. Si la loi de 1810 était muette sur la question, il n'en fut pas de même de l'article 36 du décret organique du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines ; et, l'instruction ministérielle du 3 mai 1810¹, avait rappelé leur nécessité. Toutefois, l'obligation légale ne date que du décret du 3 janvier 1813, article 6 : « Il sera tenu sur chaque mine un registre et un plan constatant l'avancement journalier des travaux, et les circonstances de l'exploitation dont il sera utile de garder le souvenir..... »

Des dispositions contenues dans le cahier des charges de 1882, il résulte que : les plans doivent être dressés à l'échelle du 1/1.000, orientés au nord vrai et divisés en carreaux de 10 en 10 millimètres.

Dans le but de faciliter la projection des coupes dans toutes les directions, les cotes de niveau seront inscrites aux points principaux, par rapport à un plan horizontal fixe et déterminé.

Les concessionnaires ne se borneront pas là. Pour renseigner complètement l'administration, outre le plan des travaux de la mine, ils tiendront un plan de la surface sur papier transparent. Il sera à la même échelle que le plan des travaux pour pouvoir s'appliquer sur lui, et figurera tous les points ou

¹ Section A, § 11.

objets de la surface du sol pour la protection desquels l'administration peut invoquer l'article 50 de la loi de 1810.

Il arrive fréquemment qu'en cas d'accident, des ouvriers soient momentanément enfermés par des éboulements, ces plans seront alors d'une grande utilité pour diriger les travaux de sauvetage. Sans eux, ils seraient souvent ensevelis à tout jamais. L'obligation d'avoir au siège de l'exploitation un plan complet des travaux se justifierait par cette seule raison ¹.

Il ne suffit pas que ces plans se trouvent dans les bureaux de l'exploitant, pour que l'administration puisse exercer un contrôle sérieux, il faut qu'elle ait aussi en mains ces plans. L'obligation pour les concessionnaires de fournir à l'administration des plans complets de leurs travaux, résulte de l'article G du cahier des charges, modèle 1882, qui reproduit l'article I de celui de 1843. Mais cette clause ne fait que faire revivre la disposition de l'article 36 du décret du 18 novembre 1810. En vertu de ces dispositions, dans le courant du mois de janvier de chaque année, le concessionnaire devra remettre au

¹ Une circulaire ministérielle du 29 décembre 1838 oblige le concessionnaire de mines à instituer, au chef-lieu de son établissement, un bureau spécial pour la réunion de tous les plans et coupes des travaux pratiqués dans les mines et des registres d'avancement des travaux.

préfet les plans des travaux exécutés dans l'année précédente. Cet agent aura pour mission de les faire parvenir aux ingénieurs des mines.

En l'absence de tous ces textes, l'obligation dériverait d'une manière implicite de l'article 50 de la loi de 1810¹.

La remise des plans à l'administration a encore un autre avantage. Ce sont ces plans seuls qui fournissent le moyen de reconnaître sous quelles propriétés s'exécutent les travaux. Les propriétaires ont intérêt à être renseignés sur ce point, pour pouvoir, soit s'opposer aux travaux, soit réclamer la caution de l'article 15 de la loi de 1810. Il ne faut pas qu'ils aient besoin de la complaisance du concessionnaire ou qu'ils soient obligés de requérir les tribunaux pour voir ce plan ; il faut qu'ils puissent le trouver dans les bureaux de l'administration.

Le registre d'avancement des travaux, tenu suivant les indications du cahier des charges, constatera l'avancement journalier des travaux. Les renseignements qui y seront consignés seront d'une grande utilité, pourvu que les circonstances de l'exploitation y soient notées avec soin. C'est le « Mémorial de l'exploitation », a dit M. Dupont. Il

¹ Dupont, *Jurisprudence des mines*, t. I, p. 444 et suiv.

devra mentionner le nombre, la direction et l'épaisseur des couches, ainsi que la qualité du minerai.

Lorsque les ingénieurs feront la visite de la mine, le procès-verbal de la visite sera porté sur ce registre.

Il suffira qu'il soit déposé dans les bureaux de l'exploitation, étant donné qu'il ne présente pas grand intérêt au point de vue de la surveillance. D'ailleurs, les ingénieurs des mines ont le droit de se le faire présenter quand ils le jugent utile.

Le cahier des charges de 1882 et l'article 27 du décret de 1813 exigent la tenue d'un registre dit de contrôle journalier des ouvriers qui travaillent à la mine à l'intérieur et à l'extérieur. L'ingénieur des mines et le maire de la commune peuvent le vérifier quand ils le jugent convenable.

Ce contrôle a pour objet de faire connaître exactement les ouvriers qui sont occupés sur les travaux. En cas d'accident, il fournira l'indication des ouvriers disparus, afin de permettre de les rechercher, et il aidera à désigner les victimes. Mais, pour cela, il faut qu'il contienne l'état détaillé et exact des ouvriers occupés sur les différents points de la mine.

Restent les registres d'extraction et de vente. L'inutilité de cette clause est flagrante. D'abord, elle

n'indique pas les mentions que doivent contenir ces livres. Il ne faut pas oublier que le contrôle de l'administration ne porte pas sur la partie commerciale de l'exploitation et qu'il a été dit formellement dans les travaux préparatoires de la loi de 1810 que les concessionnaires ne devaient pas communiquer de leurs livres à l'administration. On se demande en vertu de quels textes cette clause exige ces livres. Le mieux serait de la supprimer.

Mais ce n'est pas seulement dans la clause J que le cahier des charges exige des concessionnaires la remise de plans et mémoires. Les articles B et D contiennent encore des prescriptions sur ce point.

L'administration, en vertu de son droit de police, a le devoir d'arrêter les dangers survenus ou près de survenir. On a pensé qu'il n'était pas nécessaire d'attendre la dernière extrémité pour intervenir. Ne vaut-il pas mieux, en effet, prévenir les dangers de loin? La clause B du cahier des charges de 1882, pour fournir les moyens d'arriver à ce but, exige que dans les six mois, à dater de la notification du décret-concession, les concessionnaires communiquent au préfet le plan des travaux qu'ils comptent exécuter et le mode d'exploitation qu'ils appliqueront.

L'article D édicte les mêmes formalités pour le cas où le concessionnaire voudrait modifier les disposi-

tions qu'il aurait prises, ou ouvrir un nouveau champ d'exploitation.

Il était utile de prévoir le cas où le concessionnaire ne fournirait pas de plans ou fournirait des plans incomplets ou inexacts. Cette hypothèse a été prévue par l'article 5 de l'ordonnance du 26 mars 1843, modifiée par le décret du 25 septembre 1882.

Dans ce cas, sur le rapport de l'ingénieur des mines, le préfet, après avoir entendu le concessionnaire, ordonnera telle mesure qu'il jugera bon. Si le concessionnaire ne s'y conforme pas, l'administration a le droit de les faire dresser à ses frais.

Mais, pour que cette exécution intervienne légalement d'office, il faut qu'elle ait été précédée d'une mise en demeure régulièrement notifiée au concessionnaire. A défaut de cette mise en demeure, le recouvrement des frais serait impossible comme manquant de base légale. Ces frais réglés par le préfet seront recouvrés par le receveur de l'enregistrement. Le Conseil de Préfecture et le Conseil d'Etat connaîtront des réclamations.

Non seulement le défaut de tenue des plans et registres peut provoquer leur exécution aux frais des concessionnaires, mais encore, ceux-ci sont exposés à des poursuites judiciaires. En effet, c'est une contravention, et par application de l'article 93 de la loi

de 1810, les tribunaux correctionnels sont compétents pour en connaître.

Pourrait également causer des poursuites correctionnelles, contre le concessionnaire, le défaut de présentation des plans aux ingénieurs en tournée. Toutefois, il n'en serait pas ainsi, si ce défaut de présentation résultait de circonstances passagères et indépendantes de la volonté de la direction des mines¹.

Telles sont les obligations imposées aux concessionnaires en matière de plans et registres. Il faut reconnaître que, sauf une réserve pour le registre d'extraction et de vente, elles n'ont rien d'excessif et que leur utilité est indiscutable.

¹ Mons, 28 octobre 1841, trib. correctionnel.

CHAPITRE II

COMMENT S'EXERCE L'INTERVENTION DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION.

Le titre V de la loi de 1810 contient le germe d'une distinction, il indique d'une part que la surveillance est exercée par les ingénieurs des mines sous les ordres du ministre des Travaux publics et des préfets (art. 47); d'autre part que le préfet aura à statuer pour la protection de certains objets (art. 50).

Il faut étudier successivement la manière dont s'exercent ces deux surveillances.

§ I. — *Surveillance de police par les ingénieurs.*

Il a déjà été dit qu'ils n'ont qu'une mission de conseil dans la direction des travaux. Mais, pour prévenir et réprimer le danger, ils ont des pouvoirs plus étendus.

D'après l'article 48 de la loi de 1810, ils doivent avertir l'administration des dangers de l'exploitation. C'est par le moyen des visites des mines qu'ils arriveront à remplir cette mission.

Suivant l'article 28 du décret du 18 novembre 1810,

les ingénieurs doivent visiter au moins une fois par an chacune des exploitations placées dans leur circonscription. Au cours de ces visites, ils présenteront des observations aux exploitants.

A la suite de ces visites, ils en dressent procès-verbal ¹. Une copie en est transmise à l'exploitant qui doit la transcrire sur le registre d'avancement. L'ingénieur vérifie et signe à sa plus prochaine visite. Quant à l'original du procès-verbal, il est transmis à l'administration supérieure.

Indépendamment de ces tournées annuelles, les ingénieurs visiteront souvent les exploitations qui sembleraient nécessiter une surveillance spéciale ².

Pour que ces visites atteignent leur but, il était nécessaire d'ordonner aux exploitants de se mettre tout à la disposition des ingénieurs, c'est ce qu'a fait l'article 24 du décret de 1813.

L'exploitant qui refuserait à l'ingénieur le concours prescrit par l'article 24 tomberait sous le coup du titre X de la loi de 1810 ³.

Aux termes de l'article 6 du décret de 1813, l'ingénieur laissera à l'exploitant, s'il le juge utile, une instruction écrite sur le registre, lui indiquant les mesures à prendre pour la sûreté des hommes et des choses. L'exploitant n'est pas tenu de suivre ces ins-

¹ Circulaire ministérielle du 2 janvier 1878.

² Décret de 1813, article 23.

³ Bury, n° 353.

tructions, mais si leur inobservation amenait un accident, le concessionnaire pourrait, s'il y avait lieu, être poursuivi pour homicide ou blessures par imprudence.

Lorsqu'au cours d'une visite les ingénieurs s'apercevaient d'un danger, le décret de 1813 réglait leur conduite d'après une distinction tripartite. Mais, depuis l'ordonnance de 1843, il n'y a plus que deux cas.

Dans le cas de danger ordinaire, les ingénieurs préviennent l'administration et proposent au préfet les mesures qui leur semblent utiles.

Dans le cas de danger imminent, ils ont l'initiative. Ils pourront faire sous leur responsabilité les réquisitions nécessaires aux autorités locales, pour qu'il y soit pourvu sur-le-champ, d'après les dispositions qu'ils jugent convenables. Ils agissent selon les règles du décret du 3 janvier 1813, article 5.

Mais alors dans ce cas, ils engagent leur responsabilité ; ils pourront être passibles de l'article 1382 du Code civil si les mesures n'ont pas été prises suivant les règles de l'art, ou ont été prises à tort¹. Ils pourraient être condamnés à des dommages-intérêts, et il y aurait lieu de tenir compte de leur bonne ou mauvaise foi². Il ne faudrait pas toutefois

¹ Naudier, *Législation des mines*, p. 201.

² Dalloz, répertoire, n° 376.

admettre, comme M. Delbecque, que l'ingénieur ne sera passible de dommages-intérêts que s'il a agi avec mauvaise foi ¹. Il suffira qu'il ait fait preuve d'ignorance ou de légèreté selon le droit commun.

§ II. — *Pouvoirs du préfet.*

Le préfet, renseigné par les ingénieurs des mines, statuera par voie d'arrêtés pour la protection des objets confiés à sa garde. Il a un pouvoir discrétionnaire sur ce point et ses arrêtés sont exécutoires sans visa ni mandement des tribunaux. Ces arrêtés seront notifiés aux exploitants afin qu'ils s'y conforment dans les délais prescrits, à défaut de quoi ils seront exécutés d'office aux frais des exploitants (art. 10 du décret de 1813).

Le ministre a seul qualité pour réformer les arrêtés du préfet ; aucun recours contentieux n'est possible contre une mesure de cette nature, à moins d'une disposition spéciale de la loi. Mais le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat est ouvert.

Pour que l'arrêté du préfet ordonnant des mesures aux concessionnaires soit exécutoire, d'après l'article 4 du décret de 1813, il fallait l'approbation du ministre. L'article 50 de la loi du 21 avril 1810, modifié par la loi du 27 juillet 1880, qui donne au préfet le

¹ Delbecque, n° 682.

droit de pourvoir par des arrêtés à la police des mines, ne soumet pas les arrêtés pris en cette matière à l'approbation ministérielle. Il abroge implicitement sur ce point l'article 4 du décret du 3 janvier 1813. La Chambre criminelle de la Cour de cassation, le 6 août 1892, rendu un arrêt conforme à cette doctrine. D'après les conclusions de l'avocat général Baudouin, l'abrogation résulte aussi implicitement du texte de l'article 3 de l'ordonnance de 1843 qui ne parle pas de cette formalité ¹.

On a vu que le préfet a un pouvoir discrétionnaire pour prendre les mesures pour prévenir le danger. Il ne l'a pas dans un autre but. Ainsi le préfet qui interdirait l'exploitation d'une mine sous un canal navigable, non pour prévenir le danger dont serait menacé actuellement le canal, mais pour amener la compagnie concessionnaire à renoncer à une clause d'un contrat aux termes duquel l'Etat a pris à sa charge les réparations à faire au canal, par suite des travaux souterrains, use des pouvoirs que lui confère l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, modifié en 1880, dans un but autre que celui en vue duquel ils ont été conférés. En conséquence, son arrêté doit être annulé par le Conseil d'Etat comme entaché de détournement de pouvoir ².

¹ Dalloz, 93, 1, 185.

² Arrêt du Conseil d'Etat du 15 février 1895, D., 96, 3, 20.

CHAPITRE III

PROCÉDURE EN CAS D'ACCIDENT.

L'étude de cette matière comporte une distinction, car la procédure n'est pas la même suivant qu'il s'agit d'un accident déjà arrivé ou qui est sur le point de se produire.

§ I. — *Procédure en cas d'accident arrivé.*

Ce cas a été prévu par le décret de 1813, articles 11 à 22.

Lorsqu'un accident est arrivé, il importe de l'arrêter et d'empêcher qu'il ne s'aggrave. La décision appartient à l'ingénieur des mines qui statue conjointement avec le maire et les autres officiers de police. L'urgence ne permet pas d'attendre la décision du préfet ou du ministre, et le concessionnaire sera tenu d'exécuter provisoirement ses décisions, sauf appel au préfet ou au ministre.

En cas d'accident dans une mine, les exploitants, directeurs, maîtres-ouvriers et autres préposés, sont tenus d'en donner connaissance au maire de la

commune, à l'ingénieur des mines et en cas d'absence au conducteur (art. 11). Il n'y a pas lieu de s'occuper de la cause de l'accident, cette obligation existe, quelle qu'en soit la cause. L'énumération de l'article 11 comprend presque tous les cas qui peuvent se présenter et l'expression « soit par toute autre cause », montre qu'elle n'est pas limitative.

Le lieu de l'accident importe peu, ce ne sont pas seulement les accidents arrivés au fond de la mine, mais ceux de la surface, dans les dépendances de la mine, qui doivent être déclarés.

Quant aux effets de l'accident, il faut qu'il ait entraîné la mort d'ouvriers ou des blessures graves (art. 11), ou qu'il compromette la sûreté des travaux, celle des ouvriers, ou des propriétés de la surface, et l'approvisionnement des consommateurs (art. 12).

L'article 13 renferme les obligations à remplir par l'ingénieur en cas d'accident. Il se transporte sur le lieu de l'accident, et en dresse procès-verbal, mentionnant les causes, qu'il transmettra au préfet. Le deuxième paragraphe s'occupe du cas d'absence de l'ingénieur et de son remplacement.

Une circulaire ministérielle du 30 avril 1883 a indiqué les différentes formalités que l'ingénieur devrait remplir pour dresser les procès-verbaux d'accidents dans les mines. Il n'a à s'occuper que de rechercher les responsabilités correctionnelles en-

courues, et, au point de vue administratif, quelles mesures peuvent être indiquées ou prescrites pour prévenir le retour d'accidents semblables. En procédant à son enquête, il entendra les témoins séparément, afin qu'ils ne se laissent pas influencer par la présence d'autres personnes.

Le maire, dès qu'il aura reçu avis de l'accident, préviendra les autorités supérieures et se transportera également à la mine. Là, il dressera procès-verbal et prendra, de concert avec l'ingénieur des mines, les mesures nécessaires pour combattre le danger. Pour que ces mesures soient efficaces et soient prises avec la plus grande célérité possible, le maire est investi d'un droit de réquisition d'outils, d'hommes et de chevaux. L'article 17 édicte pour les exploitants voisins l'obligation de fournir tous les moyens de secours en leur possession, mais il réserve leur droit à une indemnité.

L'article 21 déclare que de quelque manière que soit arrivé un accident, les ingénieurs des mines, maires et autres officiers de police transmettront immédiatement leurs procès-verbaux à qui de droit. Ils seront rédigés en double expédition, l'une pour l'administration, l'autre sera remise aux procureurs afin de leur permettre de donner la suite judiciaire que l'affaire comporte en exerçant leur droit de poursuite d'office.

Lorsque l'accident aura occasionné mort d'homme, l'article 18 du décret de 1813 impose certaines obligations aux maires et autres officiers de police. Ils doivent se faire représenter les corps des ouvriers qui auraient péri, et ne permettre leur inhumation qu'après que le procès-verbal de l'accident aura été dressé, conformément à l'article 81 du Code civil et sous les peines portées dans les articles 358 et 359 du Code pénal.

L'article 19 envisage le cas où les corps n'auraient pu être retrouvés. Le maire constatera ce fait à la réquisition des exploitants ou de leurs représentants, il en dressera procès-verbal qui sera transmis au procureur de la République. Celui-ci, avec l'autorisation du tribunal, fera annexer cet acte au registre de l'état civil.

Ce sont ces dispositions qu'il serait désirable de voir appliquer aux autres matières. Un arrêt de la Cour de Besançon du 30 juillet 1878 est en ce sens¹.

§ II. — *Dispositions tendant à prévenir les accidents.*

La procédure, dans ce cas, était réglée par le décret du 3 janvier 1813, titre II. Elle a été modifiée par l'ordonnance du 26 mars 1843, qui, elle-même, a été remaniée le 25 septembre 1882 par un décret.

¹ Sirey, 78, 2, 300.

Les textes primitifs distinguaient trois sortes de dangers, au point de vue des pouvoirs des divers agents de l'administration. Cas de danger imminent, cas de danger non imminent, mais où il y a urgence, cas de péril extrême.

L'ordonnance du 26 mars 1843 n'établit plus qu'une distinction : le cas de danger imminent et le cas de danger ordinaire.

Le décret du 25 septembre 1882 a eu pour but de mettre les dispositions en rapport avec la nouvelle loi du 27 juillet 1880.

Examinons le cas de danger ordinaire :

Si les travaux que le concessionnaire a entrepris menacent la sûreté publique¹, il doit en donner avis à l'ingénieur des mines et au maire de la commune. Le danger peut d'ailleurs avoir été découvert par l'ingénieur des mines au cours d'une de ses visites. Dans l'un ou l'autre cas, l'ingénieur dressera procès-verbal dans lequel il fera mention des moyens à employer pour écarter le danger, et il transmettra le procès-verbal au préfet. Le maire, de son côté, aura transmis au préfet un compte rendu de la situation avec ses observations. Le préfet indiquera alors les mesures à prendre, mais auparavant, il entendra le concessionnaire.

¹ Décret de 1882, art. 1^{er}.

Si le concessionnaire n'obtempère pas aux ordres du préfet, il sera pourvu à l'exécution des travaux d'office et à ses frais comme il est dit aux articles 4 et 5 de l'ordonnance de 1843.

En cas de péril imminent, l'ingénieur des mines, soit qu'il l'ait découvert au cours d'une visite, soit que le péril lui ait été signalé par les concessionnaires, procédera selon les règles de l'article 5 du décret de 1813. Cet article est ainsi conçu : « Lorsqu'un ingénieur, en visitant une exploitation, reconnaîtra une cause de danger imminent, il fera, sous sa responsabilité, les réquisitions nécessaires aux autorités locales pour qu'il y soit pourvu sur-le-champ, d'après les dispositions qu'il jugera convenables, ainsi qu'il est pratiqué en matière de voirie lors du péril imminent de la chute d'un édifice. »

Le péril étant imminent, la loi a mis dans les mains de l'ingénieur des mines un grand pouvoir. La nature des choses commandait une pareille mesure qui se justifie d'elle-même et n'est appliquée que dans de rares circonstances¹.

Dans ce cas, l'ingénieur a mission de statuer avant même de rédiger son rapport et sans que l'on ait à mettre l'exploitant en demeure d'être entendu. C'est

¹ Dupont, *Jurisprudence des mines*, t. I, p. 423.

une exception à la règle que les ingénieurs ne statuent jamais ¹.

Mais ce pouvoir ils l'exercent sous leur responsabilité propre comme il a été dit plus haut.

L'ingénieur n'a pas un pouvoir sans appel pour décider si le danger est imminent. Les mesures qu'il prescrit doivent être exécutées de suite sous peine de contravention et d'exécution d'office, mais sa décision peut être portée en appel devant le préfet et le ministre dont l'ingénieur dépend toujours ².

Le droit de réquisition des ingénieurs ne porte que sur les autorités locales.

Les autorités locales ne sont là que pour donner force exécutoire aux décisions de l'ingénieur, mais celui-ci ne pourrait exercer son droit directement. Un arrêt de la Cour de Lyon du 15 novembre 1899 a statué en ce sens dans une affaire toute récente.

Au cours d'une grève des mines de la Chazotte, survenue au mois d'août 1899, l'ingénieur en chef du bassin de la Loire, prévenu que la cessation du travail mettait en péril l'existence de la mine, s'aboucha avec le syndicat des mineurs et leur expliqua qu'il devait intervenir dans l'intérêt supérieur de l'Etat et même dans celui des ouvriers.

¹ Rapport de Regnault de Saint-Jean-d'Angély.

² Bury, n° 340.

Il réclamait une vingtaine d'ouvriers boiseurs pour l'entretien de la mine.

Il lui fut répondu : « Faites ce que la loi vous autorise à faire ».

D'accord avec le maire de la commune de la Talandière et avec son autorisation écrite, l'ingénieur en chef des mines réquisitionna individuellement treize ouvriers. Trois seulement répondirent à l'appel.

Les autres, poursuivis pour infraction à la loi sur les mines, furent condamnés par le tribunal correctionnel de Saint-Étienne. Ils firent appel de cette décision, et la Cour de Lyon infirma le jugement : « Attendu qu'il est certain qu'en cette matière les injonctions doivent nécessairement émaner du maire de la localité... Attendu que l'ingénieur en chef a requis lui-même et en son nom seul les prévenus, d'avoir à se rendre aux jour et heure indiqués au puits Louise des mines de la Chazotte, pour y être employés aux travaux reconnus indispensables à la sûreté générale des travaux et à la conservation de la mine ¹... »

L'article 5 du décret de 1813 n'établit de responsabilité qu'à l'égard des ingénieurs. Si les autorités locales ne se rendaient pas aux réquisitions, l'ingé-

¹ *Revue de législation des mines*, année 1900, p. 56 et suiv.

nieur devrait s'adresser au préfet, et ce refus de concours, s'il en résultait du dommage pour les tiers, constituerait une faute qui engagerait la responsabilité de ces autorités ¹.

¹ Dalloz, Répertoire, n° 384.

CHAPITRE IV

DIFFÉRENTS OBJETS POUR LA PROTECTION DESQUELS L'ADMINISTRATION INTERVIENT.

Aux termes de l'article 50 de la loi de 1810, modifiée en 1880, l'administration doit protéger, contre les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine, la sécurité publique, la conservation de la mine, la sécurité des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communication, celle des eaux minérales, la solidité des habitations, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics.

Tous ces objets peuvent rentrer sous trois chefs principaux :

- Protection de la surface ;
- Conservation de la mine ;
- Sauvegarde des ouvriers.

Bien que certains de ces objets puissent rentrer à la fois dans l'une ou l'autre classe, il faut les étudier dans l'ordre indiqué.

SECTION I. — **Protection de la surface.**

§ I. — *Généralités.*

D'après l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, modifiée en 1880, et l'ordonnance du 25 mars 1843 qui rend applicable à la surface le décret de 1813, l'administration peut faire usage de ses pouvoirs pour la protection des objets suivants :

1^o Habitations et édifices ;

2^o Voies de communications ;

3^o Eaux minérales et sources qui alimentent villes, villages, hameaux et établissements publics.

Pour les autres objets, le concessionnaire garde sa liberté d'action, sauf à réparer le dommage causé.

Quant aux objets qui rentrent dans cette énumération, le concessionnaire peut pousser ses travaux au-dessous, mais à condition de faire une déclaration à l'administration qui ordonnera les mesures qu'elle jugera nécessaires.

Il n'y a pas lieu, pour appliquer la protection de l'article 50, de s'occuper de l'ancienneté des objets par rapport à la mine.

Mais quelles sont ces mesures que l'administration peut ordonner ?

Ni le décret de 1813, ni l'ordonnance de 1843, ni le décret de 1882, ni l'article 50 de la loi de 1810

n'ont défini les mesures de police que l'autorité compétente a le droit d'ordonner. On peut appliquer ici les termes de la loi du 29 floréal, an X, sur la voirie : « elle peut ordonner ce qu'elle a droit de faire pour faire cesser le dommage, toute précision sur ce point étant incompatible avec la nature même des choses. » Le préfet pourrait, par exemple, interdire les travaux ou ordonner l'exécution de certains ouvrages.

Si les travaux d'exploitation menaçaient la sûreté de la surface, le préfet pourrait interdire à un exploitant de travailler sur un ou plusieurs points. Cette interdiction est provisoire et les concessionnaires pourraient en obtenir le retrait, si, par l'effet des circonstances ou des précautions employées, les travaux pouvaient être repris sans danger.

L'arrêté pris par le préfet, dans ce cas, pourrait être attaqué devant le ministre des Travaux publics. Dans certains cas, l'interdiction d'exploiter pourra s'appliquer à toute la mine. L'article 7 du décret du 3 janvier 1813 se réfère à cette hypothèse où aucun autre moyen ne saurait écarter le danger : mais, dans ce cas, où elle est ordonnée par le ministre, elle n'a rien de définitif pas plus que dans l'autre.

Pour ouvrir un nouveau champ d'exploitation, les concessionnaires sont tenus d'en référer à l'administration. Il vaut mieux prévenir le danger que

d'avoir à le réprimer. C'est dans cet esprit que le cahier des charges exigeait autrefois que les exploitants se munissent d'une autorisation de l'autorité administrative. Cette mesure est exigée non seulement dans l'intérêt de la surface, mais aussi dans celui de la mine et des ouvriers mineurs.

Aujourd'hui, l'administration a changé de pratique, une autorisation formelle n'est plus nécessaire. Ce système admis en 1861, grâce au Conseil d'Etat, fut généralisé par le cahier des charges de 1882.

Le concessionnaire n'est plus tenu que de faire une simple déclaration ou communication de ses projets pour mettre l'administration en mesure d'exercer ses droits. Si le préfet n'a pas fait opposition dans le délai de deux mois, l'exploitant peut passer à l'exécution. Si le préfet a opposé son veto et l'a notifié, le concessionnaire se trouve dans l'impossibilité légale d'exécuter ses travaux, il est sous le coup de l'article 8 de la loi du 27 avril 1838, il peut y avoir interdiction d'exécuter les travaux.

Le silence de l'administration dans le délai fixé, ne donne aucun droit acquis au concessionnaire, qui peut toujours être l'objet de mesures en vertu de l'article 50, car la mine est perpétuellement grevée d'une sorte de servitude légale, la surveillance de l'autorité administrative.

Notons que cette procédure ne peut s'appliquer que dans le cas de travaux assez importants, autre-

ment, la situation des concessionnaires serait intolérable.

Pour des considérations semblables, le concessionnaire devra obtenir une autorisation de l'administration pour abandonner une exploitation en totalité ou en partie.

Les mines abandonnées sont une cause de danger, si des précautions n'ont été prises pour prévenir les éboulements, inondations, explosions. Aussi, l'administration, pour s'assurer que le concessionnaire prend les mesures édictées dans les articles 8 et 9 du décret de 1813, a décidé de soumettre les exploitants à l'obtention d'une autorisation, mais, auparavant, la mine sera visitée par un ingénieur.

Une circulaire du 1^{er} décembre 1852 déclare que lorsque les mines sont définitivement abandonnées, les plans de l'exploitation doivent être conservés dans les bureaux de l'ingénieur ordinaire, avec des notes précises et circonstanciées, sur l'allure des couches, les faits observés avant l'abandon et les causes qui l'ont déterminé.

§ II. — *Protection des habitations et édifices.*

Travaux sous les lieux habités. — Ces travaux ne pourront être entrepris sans une autorisation spéciale de l'administration. Celle-ci peut les interdire

suivant les cas, ou les autoriser en ordonnant les mesures de précaution commandées par les circonstances.

L'autorisation donnée par l'administration ne dispense pas le concessionnaire de fournir en pareil cas la caution prescrite par l'article 15 de la loi de 1810.

L'administration accordera cette autorisation sans s'occuper si elle doit entraîner la ruine de quelques maisons, si ce résultat ne peut être évité sans imposer des pertes de substances utiles ou des charges excessives¹. Mais, en général, le préfet ne doit considérer que le côté dangereux du travail, il ne pourrait considérer l'effet utile ou nuisible sur la prospérité de l'exploitation sans sortir du cercle de son pouvoir de police.

L'autorité administrative n'aura pas plus à tenir compte de l'opposition des propriétaires superficiaires. Ainsi, par exemple, le 21 octobre 1838, une décision ministérielle a approuvé un arrêté du préfet de la Loire qui autorisait, moyennant certaines conditions, des travaux projetés par les concessionnaires des mines de Beaubrun, sous la ville de Saint-Etienne, malgré les oppositions de divers propriétaires².

¹ Aguillon, *Législation des mines*, n° 577.

² Dupont, *Traité*, t. I, p. 417.

L'article 50, combiné avec l'article 47, parle des habitations et des édifices.

La protection des habitations entraîne une dérogation aux règles d'après lesquelles l'administration intervient dans un intérêt public seulement. Il eût été rationnel, lors du vote de la loi de 1880, d'emprunter les termes d'un projet présenté en 1877 et qui parlait de la « sécurité des habitants de la surface ».

La détermination des constructions qui rentrent dans la catégorie des édifices est laissée à la discrétion de l'administration.

Quant aux fortifications et postes de guerre, aucun texte ne les mentionne expressément, mais il semble qu'on puisse invoquer l'article 9 du décret du 10 août 1853, qui interdit l'exécution de fouilles ou excavations sans autorisation dans la troisième zone.

§ III. — *Protection des voies de communication.*

L'administration exerce son droit de police pour protéger la grande et la petite voirie.

Pour les cours d'eau et les canaux, souvent le cahier des charges indique une zone de protection, mais c'est surtout les mesures concernant les chemins de fer qu'il est intéressant d'étudier.

Il arrive fréquemment qu'une ligne de chemin de fer a à traverser une région minière. L'établisse-

ment d'une voie ferrée nécessite des précautions extraordinaires, pour assurer la solidité et la stabilité dans l'intérêt de la sécurité des voyageurs.

Les vides qui se trouveraient sous la voie pourraient provoquer des éboulements qui détruiraient la voie ferrée. Il y aura lieu pour le préfet d'interdire, s'il est besoin, l'exploitation d'une concession sous les terrains occupés par les chemins de fer et sous les parcelles voisines.

Ici se pose la question de savoir si cette interdiction entraînera indemnité pour le concessionnaire. Pour les uns, c'est la négative qu'il faut admettre, car il y a là une servitude légale. La jurisprudence a admis le système contraire, qui a été consacré par le cahier des charges des chemins de fer de 1853, article 24.

Le nouveau cahier des charges de 1882, article 4, prévoit en ces termes le cas où la mine est postérieure en date à la ligne de chemin de fer : « Dans le cas où les travaux projetés par les concessionnaires devraient s'étendre sous un chemin de fer ou à une distance moindre de mètres, ces travaux ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une permission du préfet donnée sur le rapport des ingénieurs des mines, après que les propriétaires du chemin de fer auront été entendus et après que le concessionnaire aura donné caution de payer l'indemnité exigée par l'article 15 de la loi de 1810. S'il est reconnu que

l'autorisation peut être accordée, l'arrêté du préfet prescrira toutes les mesures de conservation et de sûreté qui seront jugées nécessaires. ».

§ IV. — *Protection des sources et cours d'eau.*

C'est la loi du 27 juillet 1880 qui a armé l'administration pour la protection des sources. Auparavant, elle n'avait aucun droit sur ce point, et le Conseil d'Etat ne permettait même pas d'insérer dans les actes de concession des règles destinées à déterminer les rapports entre les concessionnaires et les propriétaires de sources¹.

Deux catégories d'eaux, aux termes de l'article 50 actuel, sont placées sous la protection de l'autorité administrative :

Ce sont : les eaux minérales;

Les sources qui alimentent certaines agglomérations d'individus.

Les eaux minérales sont celles auxquelles l'application de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 18 juin 1823 a donné une reconnaissance administrative régulière.

Quant à la question de savoir quelles sources sont protégées par l'article 50, il appartient à l'administration de le décider sauf recours pour excès de

¹ Rapport de M. Brossard à la Chambre des Députés.

pouvoir. Les sources privées ne peuvent prétendre à cette protection.

Si, par suite de travaux de mines, une source rentrant dans les conditions de la loi venait à être tarie, le préfet pourrait même ordonner des travaux nécessaires pour lui faire rendre son cours normal.

SECTION II. — **Conservation de la mine.**

Dans cette catégorie de mesures, rentrent celles qui sont prises pour conjurer les éboulements, incendies, inondations d'une ou de plusieurs concessions.

On prescrit souvent dans le cahier des charges aux exploitants de laisser intacts, le long et à l'intérieur des limites de chaque concession, des massifs, ou investisons d'une certaine épaisseur ; ces massifs ont pour objet d'écarter les dangers qui résulteraient de la communication des travaux de plusieurs exploitations au cas d'accidents dans l'une d'elles.

En l'absence d'une disposition du cahier des charges, aucune disposition légale n'exige le maintien entre deux concessions d'un investison ¹.

Au cas d'éboulement, d'incendie, d'inondation, l'administration applique la procédure fixée pour le cas d'accident conformément à l'article 50 de la loi

¹ Lyon, 4 décembre 1867 ; Dalloz, *Supplément*, n° 506 et 1^{er} mars 1882 ; D., 83, 1, 413.

de 1810, aux décrets de 1813 et 1882, et à l'ordonnance de 1843.

Mais il s'est trouvé que, dans certains cas, ces dispositions étaient insuffisantes, c'est dans l'un de ceux-là qu'est intervenue la loi du 17 avril 1838.

INONDATION DE PLUSIEURS CONCESSIONS DE MINES.

En dehors des cas généraux dans lesquels l'administration tient ses pouvoirs des dispositions de la loi, qui lui accorde un pouvoir de surveillance sur les mines, il peut se présenter des cas spéciaux dans lesquels l'intervention de l'Etat serait de la plus grande utilité, et dans lesquels elle ne peut avoir lieu, les termes généraux de la loi ne lui donnant pas une portée efficace. C'est ce qui s'est présenté dans le cas d'inondation de plusieurs concessions de mines.

L'exploitation des matières minérales, par suite des excavations qu'elle nécessite en dessous du niveau des eaux, est exposée continuellement aux inondations. Cette irruption des eaux peut avoir les conséquences les plus graves, non seulement au point de vue de la conservation de la mine, mais encore au point de vue des dangers qu'elle fait courir aux ouvriers. En effet, il arrive souvent qu'à la suite des inondations, des éboulements se produisent et rendent des quartiers entiers de la mine inexploi-

tables. Cet état de choses, pouvant compromettre la sûreté publique, les besoins des consommateurs et l'existence de la mine, il est évident que l'administration ne pouvait s'en désintéresser. Les principes posés aux articles 49 et 50 de la loi de 1810 lui donnaient le droit d'imposer, aux concessionnaires, des travaux pour combattre le fléau.

Mais dans les cas où plusieurs concessions de mines sont voisines, l'inondation peut devenir une calamité publique, en gagnant de proche en proche. Il s'établit alors une certaine solidarité entre les concessionnaires voisins, ils sont menacés d'un danger commun, il serait de leur intérêt de s'unir pour le combattre. Le plus souvent, les efforts tentés pour assécher ou protéger une mine sauveront les suivantes. La loi de 1810 permettait bien à l'Etat d'intervenir pour forcer le concessionnaire inondé à exécuter certains travaux, mais elle ne lui permettait pas de forcer ces concessionnaires à s'unir pour faire des travaux dans l'intérêt commun et suivant un plan unique. Encore moins, l'administration pouvait-elle forcer les concessionnaires menacés, mais non encore inondés, à concourir aux travaux de défense. Il y avait là une grave lacune au point de vue de l'intérêt public, les circonstances allaient bientôt donner l'occasion de la combler en montrant la faiblesse du système de 1810 sur ce point.

Vers 1824, une série de concessions de mines de houille fut accordée dans le bassin de la Loire.

Ces mines n'étaient en exploitation que depuis quelques années, lorsque l'irruption des eaux faillit les perdre irrémédiablement. Peu après 1830, une inondation souterraine se produisit dans le bassin houiller de Rive-de-Gier. S'étendant de proche en proche, elle a amené l'abandon successif de presque toutes les mines de ce bassin. Le groupe des houillères de la Loire était l'un des plus importants à ce moment, il fournissait à lui seul plus du tiers du charbon extrait en France ; l'industrie manufacturière qui commençait à se développer pouvait recevoir un coup mortel.

Les pouvoirs publics s'alarmèrent de la gravité de la situation et le gouvernement décida d'intervenir. Une autre considération l'y poussait encore : dans les mines non encore atteintes, le travail continuait, de graves accidents étaient à craindre. Le massif de rochers qui était le seul obstacle qui protégeait les ouvriers contre l'inondation n'avait, en beaucoup de points, que quelques mètres d'épaisseur et supportait le poids énorme d'une colonne d'eau qui atteignait plus de cent mètres de hauteur à plusieurs endroits. Cette pression énorme pouvait faire céder la frêle barrière qui la retenait et engloutir les travaux en un clin d'œil.

L'administration désarmée, malgré la généralité des termes de la loi de 1810, tâcha d'amener les concessionnaires à s'unir dans un intérêt commun.

Mais, par suite de la mauvaise volonté, ou de la cupidité de quelques-uns, ses efforts furent vains. D'ailleurs, comment vingt-huit concessions rivales se seraient-elles entendues ? ¹

Il fallait agir sans retard, le gouvernement se décida à présenter un projet de loi aux Chambres.

Le projet du gouvernement parlait d'autoriser, d'approuver l'union des concessionnaires devant le danger commun.

C'était là un langage bien timide dans de pareilles circonstances et alors que le gouvernement savait à quoi s'en tenir sur la bonne volonté des concessionnaires. La Commission de la Chambre des Pairs le pensa ainsi. Il s'agissait, en effet, de forcer des propriétaires qui ne le voulaient point à s'associer et des intérêts rivaux à marcher dans un but commun.

Il fallait donc armer l'administration de moyens efficaces, munis d'une sanction rigoureuse ; cette sanction fut la déchéance proposée par cette Commission.

Il y eut une double discussion dans chacune des deux Chambres, à la suite de laquelle la loi fut votée. A la séance du 1^{er} mars 1838, M. Sauzet, qui était rapporteur à la Chambre des Députés, a su, dans un langage plein de clarté et d'énergie, mon-

¹ Rapport du comte d'Argout, 31 mars 1837, *Moniteur*, année 1837, p. 749.

trer le fondement et l'utilité de cette loi. Après avoir dit qu'un danger commun attire une résistance commune et que l'apathie et l'égoïsme d'un seul ne peuvent conduire tous les autres à la ruine et compromettre l'intérêt public, il a fait comprendre pourquoi les propriétaires se montraient hostiles à tout moyen de combattre le fléau en commun : « Quand une inondation menace un ensemble de mines, les forces d'un seul ne peuvent vaincre de tels obstacles ; cependant, celui qui n'est point envahi ne songe pas qu'il est menacé ; ceux qui ne sont envahis qu'en partie, abandonnent les portions inondées et exploitent les couches supérieures. Souvent même, la hausse du combustible, déterminée par la suspension des travaux, procure aux exploitations restantes un bénéfice momentané, puisqu'il économise la main-d'œuvre et prépare à de moindres produits des gains plus considérables..... Cependant le mal gagne ; les couches inférieures abandonnées deviennent tout à fait inexploitable et, pour n'avoir pas résisté à temps, on voit arriver le moment où on ne peut plus résister du tout. L'Etat voit ainsi disparaître et périr un des principaux éléments de sa prospérité..... Les pouvoirs publics seraient coupables s'ils laissaient dépérir entre leurs mains le droit protecteur qui garantit les richesses minérales du pays. » La loi fut votée à une grande majorité.

D'après cette loi du 27 avril 1838, le gouverne-

ment a le droit de forcer les concessionnaires à s'unir pour faire exécuter, à leurs frais, les travaux reconnus utiles pour arrêter l'inondation qui menace un groupe de concessions.

A cet effet, il constituera d'office des syndicats entre les concessionnaires menacés et, en cas de résistance, il pourra nommer des commissions chargées de faire exécuter ces travaux. L'article 1^{er} consacre formellement le droit pour le gouvernement d'ordonner des travaux dans ce but et pour les concessionnaires, le devoir de les exécuter.

La loi de 1838 ne reçoit son application que lorsqu'il s'agit d'inondation de plusieurs mines, faisant partie de concessions diverses; il n'y aurait pas lieu d'avoir recours à ses dispositions si les mines inondées appartenaient à une seule et même concession, car alors, il n'y a pas lieu de former un syndicat et les textes de la loi de 1810 sont suffisants.

Outre cette première condition, une inondation quelconque suffit-elle pour qu'il y ait lieu à l'application de la loi de 1838 ? A cette question, on peut répondre hardiment par la négative, et si l'on examine les travaux préparatoires, on trouvera la solution. La première rédaction du projet de loi ne contenait pas les mots : « Qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs. » D'après M. Peyret-Lallier, qui fut l'un des artisans de la loi de 1838,

ils furent ajoutés sur la proposition de la commission pour délimiter les cas dans lesquels le gouvernement peut intervenir. La liberté des exploitations privées ne doit s'arrêter, en effet, que devant ces grandes raisons d'intérêt public.

Doit-on borner l'application de la loi de 1838 au cas d'inondation ? On pourrait être tenté d'appliquer ses dispositions à tout autre cas de danger menaçant plusieurs mines, par identité de motifs. Mais cela a été rendu impossible par suite d'un incident qui s'est produit au cours de la discussion de la loi et qui permet de connaître exactement la volonté du législateur sur ce point.

Plusieurs membres de la Chambre des Pairs avaient proposé d'ajouter aux mots : « Seront atteintes ou menacées d'une inondation commune », ceux-ci : « ou d'un incendie commun ». L'amendement fut retiré à la suite des déclarations du ministre des Travaux publics qui pensait qu'en premier lieu, le décret de 1813 était suffisant sur ce point, qu'en deuxième lieu, il fallait éviter de compliquer la loi actuellement en discussion, et qu'en troisième lieu rien n'empêcherait par la suite de faire une loi spéciale pour le cas d'incendie, comme on en avait fait une pour le cas d'inondation.

L'article 1^{er}, *in fine*, dit qu'une pareille mesure ne peut être appliquée sans une enquête préalable, qui

sera une garantie sérieuse pour les droits des intéressés, et il ajoute que les formes de cette enquête seront déterminées par un règlement d'administration publique. Cette solution n'a pas été admise sans discussion. La commission de la Chambre des Pairs avait proposé pour amendement que les formes de l'enquête fussent réglées, pour chaque cas particulier, par un arrêté ministériel. Cette opinion fut abandonnée et on se rallia à la solution qui se trouve exprimée dans la loi.

L'acte d'administration publique annoncé par la loi fut l'ordonnance du 23 mai 1841 délibérée en Conseil d'Etat.

Voici quelles sont les formalités prescrites par cette ordonnance :

L'enquête sera ordonnée par le ministre des Travaux publics (article 1^{er}). Dans un cas aussi grave, on a voulu donner des garanties à la propriété des concessionnaires, en ce qui concerne l'initiative des mesures à prendre. Elle commencera par un mémoire accompagné de plans de l'ingénieur en chef des mines, donnant des renseignements sur les mines et sur le fléau, et déclarant qu'il y a lieu d'appliquer la loi de 1838 (article 2). Une circulaire du 29 juin 1841 a décidé que cette pièce importante doit être préalablement portée à la connaissance du ministre des Travaux publics, qui décide sur l'opportunité de l'enquête et ordonne s'il y a lieu de recou-

rir à la loi du 27 avril 1838. Il faut en effet qu'il décide en connaissance de cause.

Ces pièces seront visées par le préfet et déposées à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel la mine est située (article 3).

Des registres seront ouverts pendant deux mois pour recevoir les observations des intéressés (article 4). L'enquête sera annoncée par affiches et notifiée aux concessionnaires (article 5).

Une commission nommée par le préfet se réunira (article 6). A ce propos, la circulaire ministérielle du 29 juin 1841 a fixé certaines règles sur le choix des membres. On devra choisir des personnes ayant compétence sur la question, mais dénuées de tout intérêt, ce qui les mettra à l'abri du soupçon de partialité.

Cette commission entendra les différentes personnes qu'elle jugera nécessaires et donnera son avis motivé. Elle le transmettra au préfet (article 7) qui le transmettra au ministre des Travaux publics avec son avis (article 9).

Une fois l'enquête terminée, il sera procédé comme il est dit dans la loi.

Le ministre désignera les concessionnaires qui devront faire les frais des travaux d'assèchement. Cette décision leur sera notifiée administrativement. L'article 2 leur accorde un recours contre cette décision, mais le pourvoi ne sera pas suspensif. Quelle

sera la nature de ce recours? Il y a divergence sur ce point entre les auteurs. D'après l'opinion de la majorité des auteurs, c'est un recours contentieux devant le Conseil d'Etat. MM. Dupont et Cotelte se sont prononcés au contraire pour la voie gracieuse, selon les formes prescrites par l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806. La décision du ministre qui désigne les concessionnaires appelés à contribuer aux travaux est exécutoire, malgré l'opposition, parce qu'il importe de ne pas perdre un temps précieux et que d'ailleurs il est indifférent que le nombre des intéressés varie dans la suite, cela ne pourrait amener aucune perturbation, contrairement à ce qui se passerait s'il s'agissait des décisions de la commission d'exécution des travaux.

Les concessionnaires ou leurs représentants selon l'article 7 de la loi seront convoqués en assemblée générale à l'effet de nommer un syndicat de trois ou cinq membres qui prendra en main les intérêts communs.

Le préfet fixera par un arrêté le nombre des syndics, le mode de convocation et de délibération de l'assemblée générale. Dans ces assemblées, les concessionnaires ou leurs représentants auront un nombre de voix fixé d'après l'importance de la mine, déterminée d'après certaines règles indiquées dans la fin de l'article 2. Si l'un des syndics meurt, ou cesse ses fonctions, il sera remplacé suivant les

mêmes règles qui avaient servi à son élection.

Si l'assemblée générale se livre à des délibérations irrégulières, la nullité sera prononcée par le préfet sur la demande des intéressés avec recours au ministre.

L'article 3 traite des attributions du syndicat et de l'approbation des travaux.

Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, et après que les syndics auront été appelés à faire connaître leurs propositions, et les intéressés leurs observations, déterminera l'organisation définitive et les attributions du syndicat ; les bases de la répartition soit provisoire, soit définitive, de la dépense entre les concessionnaires intéressés, et la forme dans laquelle il sera rendu compte des recettes et des dépenses.

Un arrêté ministériel déterminera sur la proposition des syndics le système et le mode d'exécution et d'entretien des travaux d'épuisement, ainsi que les époques périodiques où les taxes devront être acquittées par les concessionnaires.

Si le ministre juge nécessaire de modifier la proposition du syndicat, celui-ci sera de nouveau entendu. Il lui sera fixé un délai pour produire ses observations.

Jusqu'ici, la loi n'a fait qu'organiser le syndicat des concessionnaires menacés d'inondation. Elle suppose qu'il n'y a pas de résistance de leur part.

Mais, dans les circonstances où la loi a été votée, instruit par l'expérience, le législateur devait aller plus loin. Il l'a compris et l'article 4 met dans les mains de l'administration des moyens de coercition.

Si l'assemblée générale, dûment convoquée, ne se réunit pas, ou si elle ne nomme point le nombre de syndics fixé par l'arrêté du préfet, le ministre, sur la proposition de ce dernier, instituera d'office une commission composée de trois ou cinq personnes, qui sera investie de l'autorité et des attributions des syndics.

Si les syndics ne mettent point à exécution les travaux d'assèchement, ou s'ils contreviennent au mode d'exécution et d'entretien réglé par l'arrêté ministériel, le ministre, après que la contravention aura été constatée, les syndics préalablement appelés, et après qu'ils auront été mis en demeure, pourra, sur la proposition du préfet, suspendre les syndics de leurs fonctions, et leur substituer un nombre égal de commissaires.

Les pouvoirs des commissaires cesseront de droit à l'époque fixée pour l'expiration de ceux des syndics. Néanmoins, le ministre, sur la proposition du préfet, aura toujours la faculté de les faire cesser plus tôt,

Les commissaires pourront être rétribués; dans ce cas, le ministre, sur la proposition du préfet, fixera le taux des traitements et leur montant sera

acquitté sur le produit des taxes imposées aux concessionnaires.

Dans le premier projet, il était interdit au ministre de choisir les commissaires parmi les personnes intéressées aux exploitations. C'était se priver d'un concours utile. La commission de la Chambre l'a compris et a retranché cette disposition.

L'article 5 règle le mode de recouvrement des taxes à percevoir sur les concessionnaires.

Les syndics dressent les rôles de recouvrements des taxes réglées en vertu des articles précédents; ces rôles sont rendus exécutoires par le préfet et il résulte de la discussion que ce fonctionnaire ne peut s'y refuser¹.

Cet article règle ensuite la procédure des réclamations contre la fixation des quote-parts, dans les taxes, et institue la compétence des conseils de préfecture.

Remarquons que tel qu'il est rédigé, le texte du paragraphe 2 se réfère à une procédure qui n'existe plus aujourd'hui que le conseil de préfecture juge dans les affaires contentieuses non plus sur mémoires, mais sur des débats oraux et publics.

Pour terminer, l'article s'explique sur les recours relatifs à l'exécution des travaux auxquels il applique les règles ordinaires de la matière des travaux publics.

¹ Dalloz, Répertoire, n° 426.

Le recours, porté au conseil de préfecture ou au Conseil d'Etat, ne sera pas suspensif.

Cette rédaction attira une observation de M. Mermilliod lors de la discussion de la loi de 1838, qui dit qu'en refusant au recours l'effet suspensif, on le rendait illusoire¹. M. Vivien répondit alors que si on pouvait reprocher une chose à cette disposition, c'était son inutilité, étant donné que les décisions des préfets, ou conseils de préfecture, sont exécutoires nonobstant appel. Il ajoutait : « Il pourrait arriver, dans certaines circonstances, qu'il y eût un préjudice irréparable à ce que la décision fût exécutée. Dans ce cas, il appartient au Conseil d'Etat d'ordonner la suspension, et c'est ce qu'il fait dans les cas extraordinaires où l'exécution aurait des conséquences irrémédiables. »

Il peut arriver que le concessionnaire tarde à payer la part de taxe qui a été mise à sa charge. Qu'arrivera-t-il dans ce cas, au point de vue de l'intérêt? Les auteurs ne sont pas d'accord. M. Peyret-Lallier déclare que les intérêts auront cours, étant donné, dit-il, qu'il ne s'agit pas ici de contribution publique, il y a lieu d'appliquer l'article 1846 du Code civil²; M. Dupont admet l'opinion contraire. Si on suit le mode de recouvrement des contributions directes,

¹ Féraud-Giraud, *Code des mines et des mineurs*, t. II, n° 701.

² Peyret-Lallier, n° 765.

dit-il, il n'y a pas de raisons pour appliquer les règles du Code civil.

Enfin, si le concessionnaire ne payait pas du tout ces taxes, une fois le délai de deux mois écoulé, à partir de la sommation de payer, le ministre aurait le droit de prononcer contre lui la déchéance de la concession. Il fallait une sanction énergique, l'article 6 l'a édictée, bien que sa disposition n'ait pas été admise sans difficultés, surtout par la Chambre des pairs, devant laquelle elle souleva un important débat oratoire.

Notons que, jusqu'à ce jour, la loi de 1838, dans ses dispositions sur les mines inondées, n'a jamais été appliquée, même pas dans les circonstances qui ont provoqué son vote, car elle inspira une crainte salutaire aux concessionnaires du bassin de Rive-de-Gier, entre lesquels une entente intervint.

Voilà comme les pouvoirs, confiés à l'administration par la loi de 1810, ont été augmentés sur un point particulier, par une loi qui a rendu efficace le droit de surveillance de l'Etat, dans un cas intéressant au plus haut point l'intérêt public, et dans lequel elle était tout à fait désarmée.

SECTION III. — Protection des ouvriers.

L'administration ne pouvait faillir à son devoir de protection des ouvriers mineurs. De nombreux

textes ont mis ces travailleurs sous son égide ; il en résulte que l'autorité administrative a pour les protéger un pouvoir discrétionnaire et qu'elle peut prendre toute mesure qu'elle jugera utile, pourvu qu'elle se conforme à la procédure indiquée.

C'est en vertu de ce pouvoir que des arrêtés préfectoraux prescrivent, en l'absence d'un règlement général sur les mines¹, des mesures concernant l'éclairage des exploitations, l'emploi des explosifs et le transport des ouvriers ainsi que tous les points qui offrent quelques dangers pour eux.

Mais les mesures prescrites par l'administration ne sont pas les seules obligations auxquelles les concessionnaires soient soumis, d'autres résultent des lois et règlements.

Ainsi, les articles 15 et 16 du décret de 1813 prescrivent aux exploitants d'avoir sur leurs établissements certains moyens de secours.

L'idée première en remonte assez loin. On la trouve

¹ Par arrêté du 21 janvier 1891, une commission spéciale a été chargée de proposer un projet de règlement sur ce point. Le 25 juillet 1895, M. Dupuy-Dutemps, ministre des travaux publics, adressait une circulaire aux préfets et leur déclarait que par suite d'un projet de loi déposé sur les mines, il n'y avait pas lieu de promulguer le projet de règlement et de décret rédigés par cette commission ; il leur en adressait quand même le texte pour qu'ils pussent s'en inspirer à l'occasion, en suivant l'ancienne procédure.

dans un édit rendu en 1604 par Henri IV et qui montre que, de tout temps, le gouvernement s'est intéressé aux ouvriers mineurs. Il est ainsi conçu : « Etant les dites mines, bien souvent ouvertes en lieux qui sont éloignés des paroisses et villages, tellement que les ouvriers qui y travaillent, n'ont aucun exercice de leur religion, et s'ils tombent ou leur arrive quelque accident, esdites mines, par ravage d'eau, impétuosité de vent, ou autres inconvénients, esquels ceux qui y travaillent sont sujets, ne peuvent être secourus, les sacrements leur être administrés, ni pourvu à la sépulture des morts, faute de prêtre et de moyens pour les faire assister en telles nécessités, Sa Majesté veut et ordonne pareillement qu'en chaque mine qui sera ouverte en ce royaume de quelque qualité et nature qu'elle soit, un trentième soit pris sur la masse entière de tout ce qui en proviendra de bon et de net, pour être mis es-mains du trésorier et receveur général d'icelles mines qui en fera un chapitre de recettes à part et seront les deniers employés pour l'entretienement... d'un chirurgien et achats de médicaments, afin que les pauvres blessés soient secourus gratuitement et par cet exemple de charité, les autres plus encouragés au travail des dites mines, de laquelle dépense l'état sera fait et arrêté par le dit grand maître et superintendant des dites mines et minières, ou son lieutenant général en son absence tout ainsi que des

autres dépenses, selon l'ordre contenu au dit édit du mois de juin 1601 . »

C'est le décret de 1813 qui a remplacé ce texte. Il exige que les exploitants aient en permanence des médicaments et des chirurgiens en nombre proportionnel à l'importance de leur exploitation. Cette obligation incombe à tous les concessionnaires sans distinction. Un même chirurgien pourra être attaché à plusieurs établissements voisins, et alors son traitement sera supporté en commun par les deux concessionnaires.

Enfin, l'article 15 annonçait qu'une instruction réglementaire fixerait le mode d'exécution de l'obligation imposée aux exploitants, quant au moyen de secours médicaux. Cette instruction a été celle du 9 février 1813 sur les accidents dont les ouvriers mineurs peuvent être victimes et sur les soins qu'on devra leur donner. Elle avait été rédigée par le docteur Salmade, de la Faculté de médecine de Paris, et approuvée par M. de Montalivet, alors ministre de l'Intérieur². Elle fut remplacée, en 1883, par une instruction rédigée par le docteur Proust, annexée à la circulaire du ministre des Travaux publics du 31 janvier 1883³.

¹ Saint-Quentin, *Droits et obligations du concessionnaire de mines*, p. 225 et 226.

² Dalloz, Répertoire, n° 395.

³ Dalloz, Codes annotés, *Lois administratives*, t. III, *Mines*, n° 2389.

Cette obligation, pour les concessionnaires, d'entretenir constamment sur leurs établissements les médicaments et autres moyens de secours, a été souvent négligée ; l'article 6 de l'ordonnance de 1843 l'a rappelée et a confié au préfet le pouvoir d'y pourvoir d'office et aux frais des concessionnaires, en cas de refus de ces derniers de se conformer à ses ordres¹.

L'article 20 du décret de 1813 a déclaré que les frais de sauvetage et de soins étaient à la charge du concessionnaire.

On a vu plus haut l'obligation pour l'exploitant d'avertir le maire et l'ingénieur des mines en cas d'accident ayant entraîné la mort ou des blessures graves. La présence des représentants de l'administration est une garantie que le sauvetage sera dirigé promptement et que les soins nécessaires seront donnés aux victimes. Mais il faut noter que le concessionnaire ne serait pas tenu à cet avertissement si les blessures ou la mort n'étaient pas le résultat d'un accident de mines et provenaient d'une rixe par exemple.

Quant à la gravité des blessures, il est difficile de déterminer ce qu'on entend par blessure grave, mais il sera prudent pour l'exploitant de donner avis à l'administration chaque fois que le médecin

¹ Dupont, *Traité*, t. I, p. 441.

hésitera à se prononcer sur les suites possibles de l'accident¹.

Rappelons que le plan exact des travaux présente une grande utilité pour le sauvetage des ouvriers en cas d'accident.

Si l'administration a le devoir de protéger les ouvriers et que, dans ce but, elle impose des obligations au concessionnaire, elle a bien le droit aussi de prescrire certaines obligations aux ouvriers, soit en vue de l'ordre et de la sécurité publique, soit dans leur propre intérêt.

Les articles 25 à 30 du décret du 3 janvier 1813 remplissent ce but. La plupart des accidents, disait le ministre de l'Intérieur de cette époque, doivent être attribués à l'impéritie des conducteurs de travaux et à l'imprévoyance des ouvriers².

Aussi, le premier article de la section règle les conditions auxquelles on peut être employé en qualité de maître mineur et surveillant. Il exige un travail dans les mines « depuis au moins trois années consécutives » en qualité de mineur, charpentier, boiseur, mécanicien. C'est là un texte impératif et qui rendrait passible des pénalités du titre X l'exploitant qui négligerait de s'y conformer. M. Aguillon³ s'est exprimé en ces termes au sujet de cette

¹ Féraud-Giraud, n° 802.

² Bury, *Législation des mines*, n° 357.

³ Aguillon, n° 867.

disposition : « Il est permis de contester l'utilité pratique de cette clause ; pour la majorité des ouvriers, un stage de trois ans serait insuffisant généralement pour leur donner l'expérience suffisante et les qualités professionnelles ou morales nécessaires ; pour les sujets d'élite, pour ceux notamment qui ont passé par les écoles d'Alais et de Douai, elle peut être inutilement gênante. »

L'article 26 exigeait un livret conformément aux dispositions de l'arrêté du 9 frimaire an XII. Cet article a été implicitement abrogé par l'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 1890, qui a supprimé le livret obligatoire.

Les articles 27 et 28 traitent du contrôle nominatif d'ouvriers dont on a déjà constaté l'utilité.

Enfin, dans le but de prévenir les accidents, le législateur a interdit l'entrée de la mine ou le travail à certaines personnes.

Aux enfants au-dessous de dix ans, disait l'article 29 du décret de 1813. La loi du 19 mai 1874 a porté la limite à douze ans et la loi du 2 novembre 1892 à l'âge de treize ans et dans son article 9 § 2, elle a laissé au gouvernement le soin de déterminer les conditions spéciales de leur travail, ce qui a été fait par le décret du 3 mai 1893.

Les ouvriers ivres ou malades ne seront pas admis

à la descente dans la mine, ainsi que les étrangers, non munis d'autorisation, et non accompagnés.

La loi du 19 mai 1874 et celle du 2 novembre 1892 ont complété ces dispositions, en excluant les filles et femmes du travail des mines.

Le législateur devait aussi veiller à ce que les ouvriers ne s'écartassent pas de l'esprit de subordination dont le besoin se fait sentir particulièrement dans ces exploitations. Il l'a fait dans l'article 30.

L'imprudence d'un seul peut causer la perte de tous ; il n'en est pas ici comme dans les autres industries, où l'ouvrier, qui prend des précautions, peut éviter les accidents.

Aux termes du Code pénal, le fait d'insubordination de la part d'un ouvrier ne constituerait un délit qu'autant qu'il y a eu, par suite de cette désobéissance, homicide involontaire, blessures et coups ; mais l'article 30 du décret du 3 janvier 1813 le rend passible de poursuites en vertu du titre X de la loi de 1810, pour contravention aux règlements de police. En effet, on doit considérer comme contravention à « l'ordre établi » la violation des règlements édictés par une compagnie minière, dans le but d'assurer la sécurité des travailleurs et approuvés par le préfet¹. C'est ce qui arriverait dans le cas où un ouvrier

¹ Féraud-Giraud, n° 1057.

pénétrerait dans une exploitation grisouteuse, malgré un règlement ordonnant de n'y entrer qu'avec des lampes de sûreté¹.

La Cour de Douai a jugé le 17 janvier 1882 et le 5 mars 1884² que le fait de dévisser une lampe de sûreté dans la mine, contrairement à un règlement de police, constituait une contravention.

Si un ouvrier avait causé un accident en exécutant un ordre formel, son état de subordination pourrait le faire échapper en tout ou partie à la responsabilité³.

Tels sont les pouvoirs de l'administration en matière de mines, la procédure qu'elle doit suivre et les objets pour la protection desquels elle doit intervenir.

¹ Dalloz, Répertoire, n° 432.

² *Revue de législation des mines*, année 1884, p. 237.

³ Dalloz, codes annotés, n° 2440.

QUATRIÈME PARTIE

Diverses sanctions du droit de surveillance de l'Etat sur les mines.

Il n'eût pas été nécessaire pour le législateur d'édicter tant de dispositions sur les mines, si elles avaient été dénuées de toute force obligatoire. Si la loi a imposé des obligations aux concessionnaires et armé l'administration de droits dans un intérêt général, elle n'a pas négligé de donner à cette dernière les moyens de contrainte nécessaires. Elle a édicté deux ordres de sanctions, les unes sont pénales et appliquées par les tribunaux judiciaires; les autres sont confiées à l'administration. Les premières peuvent atteindre toute personne qui viole le droit minier, les autres ne peuvent frapper que les concessionnaires seuls.

CHAPITRE PREMIER

SANCTIONS PÉNALES. — CONTRAVENTIONS, CONSTATATION ET RÉPRESSION.

Les sanctions pénales des dispositions sur les mines se trouvent dans le titre X de la loi du 21 avril 1810. Les derniers articles de cette loi ont pour objet de garantir l'observation des lois et règlements sur les mines.

L'article 93, le premier de ce titre, appelle diverses observations.

D'abord, quel que soit l'auteur de la contravention, le titre X de la loi de 1810 est applicable, c'est ce qui résulte de l'énumération qui se trouve dans cet article.

Les tribunaux ont un pouvoir d'appréciation souverain pour décider qui est responsable d'une contravention aux lois et règlements sur les mines ¹.

Lorsque les concessionnaires se sont conformés à l'article 7 de la loi de 1838, pour confier la direction de l'exploitation à une seule personne, c'est cette

¹ Arrêts de la cour de Dijon, du 23 juin 1858, et de Cassation, du 20 août 1858.

personne qui est seule responsable des contraventions. Si les concessionnaires n'ont pas rempli cette obligation, ils sont solidairement responsables des contraventions commises dans leurs exploitations¹. La cour de Bruxelles a jugé le 6 octobre 1825 que, dans ce cas, les associés qui n'ont pas concouru à la direction des travaux de mine au sujet desquels l'infraction a été commise, pourraient être écartés des poursuites, en vertu du principe de la personnalité des peines.

L'article 93 qualifie de contraventions les infractions qu'il a pour objet de réprimer.

Or, il les punit de peines correctionnelles, et tout fait puni d'une peine correctionnelle est un délit aux termes de l'article 1^{er} du Code pénal. La cour de Cassation, dans un arrêt du 15 février 1843, a donné son avis sur ce point : « Si la loi s'est servie du terme de contravention, ce n'a pas été pour qualifier et classer le fait, mais comme synonyme d'infraction, d'inobservation de la loi². »

Quel est le tribunal compétent pour connaître de ces infractions ? C'est le tribunal correctionnel ; cela résulte de l'article 95 ; et non le Conseil de préfecture, comme on pourrait le déduire de l'article 93 qui parle de voirie et de police, car ces expressions

¹ Cassation, 5 août 1837.

² Sirey 43, 1, 365.

n'ont trait qu'à la manière de constater les contraventions et non à la juridiction compétente.

Ainsi donc, le rôle des tribunaux judiciaires commence en cas de contravention. L'administration prend les mesures préventives, le pouvoir judiciaire les mesures répressives.

L'article 93 parle des contraventions aux lois et règlements. A quelles lois et quels règlements ? Il faut étudier chacun de ces deux termes séparément.

L'énumération des lois sur les mines n'est pas longue en France : loi du 21 avril 1810, modifiée par la loi du 27 juillet 1880, et enfin loi du 27 avril 1838.

Peut-on dire que toute infraction à une disposition quelconque de ces lois constitue une contravention au sens du titre X de la loi de 1810 ?

Ces lois contiennent des dispositions ayant divers objets.

En premier lieu, elles constituent de véritables loi civiles qui établissent des liens juridiques entre plusieurs personnes, à l'occasion de la propriété des mines. L'inobservation de ces règles ne saurait rendre passible de la juridiction correctionnelle, de même que pour la plupart des règles du Code civil.

La deuxième catégorie de dispositions concerne

les règles que doivent suivre les particuliers pour arriver à la propriété des mines, c'est-à-dire les formes et délais de demandes de concessions, par exemple. Les articles 93 et suivants ne s'appliquent pas encore ici, la seule sanction de ces règles sera la perte des bénéfices que l'intéressé aurait pu retirer de ces actes, s'il s'était conformé aux règles posées.

Dans une autre catégorie de dispositions, la loi frappe d'impôts la concession des mines. L'inobservation ne peut entraîner qu'une sanction d'ordre fiscal, surcharge d'impôts.

Reste une dernière catégorie, celle qui concerne la police des mines ou les règles à observer dans leur exploitation, pour assurer le bon ordre et la sécurité publics. C'est la seule à laquelle s'applique le titre X. Bien que le législateur ne l'ait pas dit, cela résulte des principes.

Quant aux règlements, la question est plus complexe et tous les auteurs ne sont pas d'accord.

Ce sont d'abord les règlements généraux portés par le chef du pouvoir exécutif pour l'exécution des lois. Sur ce point, aucun doute. Ainsi, par exemple, l'article 31 du décret du 3 janvier 1813 rappelle que le titre X de la loi de 1810 est applicable au cas où l'une de ses dispositions serait violée. Mais il n'y a lieu à cette application, de même que pour les lois, que dans les cas de violation de leurs dispositions de police.

Si l'on accorde aux préfets le pouvoir réglementaire en matière de police de mines, on appliquera la même règle aux règlements des préfets.

Quant aux règlements qui n'ont pas le caractère général et qu'on pourrait dénommer actes administratifs individuels, que faut-il décider ?

Bury déclare que si l'article 93 ne punit que les contraventions aux lois et règlements, on peut contrevenir directement à une loi en contrevenant aux ordres de l'administration, donnés en vertu de ces derniers : par exemple, il en serait ainsi pour les arrêtés du préfet, pris en vertu de l'article 50. Un arrêt de la Cour de cassation du 5 août 1837 a consacré cette doctrine dans un cas où il avait été contrevenu à un arrêté préfectoral, prescrivant l'emploi exclusif de lampes de sûreté dans des mines où il existe du gaz inflammable.

Il en serait de même pour un arrêté ministériel rendu pour assurer l'exécution des lois, règlements ou cahiers des charges.

Le décret du 3 janvier 1813 a assuré la même sanction à des actes importants des préfets, les arrêtés rendus pour la police intérieure d'une mine ou les règlements d'ordre intérieur d'une mine dûment homologués.

Mais il ne faut pas oublier que les actes administratifs en matière de mines ne sont obligatoires pour les exploitants que lorsqu'ils leur ont été notifiés (article 10 du décret de 1813.)

Qu'en sera-t-il des contraventions aux actes de concession et cahiers des charges ?

Les auteurs sont loin d'être unanimes sur cette question.

Deux opinions se sont formées : dans l'une, on admet que toutes les contraventions à ces actes tombent sous la sanction du titre X, sans distinction ; dans l'autre, on fait certaines distinctions, mais si l'accord s'est fait sur le principe, une dissidence s'est produite sur des points de détail entre les deux principaux auteurs qui l'ont exposée.

Le premier système est celui qu'a développé M. Dupont dans son *Traité de Jurisprudence des mines*, en invoquant l'article 5 de la loi de 1810, il cite à l'appui un arrêt de la Cour de cassation du 23 janvier 1829. Voici d'ailleurs comme il raisonne : d'après l'article 5 de la loi de 1810, les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat. Or, tout acte de concession, et le cahier des charges qui l'accompagne, est un et indivisible, s'il donne des droits au concessionnaire, il lui impose des devoirs auxquels il ne saurait se soustraire. S'il viole ces prescriptions, il contrevient indirectement à l'article 5 de la loi de 1810, et est passible des pénalités du titre X. La Cour suprême s'est prononcée en ce sens dans un arrêt du 23 janvier 1829, dans une affaire où il

s'agissait d'infraction à l'acte d'autorisation d'un établissement régi par la loi sur les mines.

Le deuxième système a été présenté par MM. Bury et Lamé-Fleury. Il fait certaines distinctions entre les différentes clauses.

Ces auteurs repoussent le système des contraventions indirectes. Jamais, dit M. Bury, le droit pénal n'a puni l'atteinte indirecte à la loi. D'après les principes du droit pénal, pour tomber sous le coup d'une disposition répressive, il faut commettre le fait même qui est défendu.

D'ailleurs, l'article 5 défend d'exploiter sans concession, et porter atteinte à son acte de concession n'est pas violer l'article 5. Il n'en serait pas de même si la loi avait assimilé les deux faits, mais comme il n'en est pas ainsi, il n'y a pas lieu d'étendre ses dispositions.

Les infractions au cahier des charges peuvent-elles être punies comme contraventions aux règlements? M. Bury ne l'admet pas plus, bien que la cour de Cassation ait décidé, le 23 janvier 1829 et le 12 mars 1841 que l'acte de permission d'une usine constituait un règlement pour le permissionnaire (il en serait de même pour la concession). Le cahier des charges ne peut rentrer dans la catégorie des règlements. En effet, les premiers projets de la loi de 1810 portaient dans la rédaction de l'article 93 : « lois, règlements et conditions de la concession ». Le législateur éta-

blissait donc une distinction entre les règlements et le cahier des charges, et s'il n'en a plus parlé dans la rédaction définitive, c'est qu'il ne voulait pas faire tomber les contraventions aux cahiers des charges sous le coup des articles 93 à 96.

La violation des clauses des cahiers des charges ne peut donc être punie, ni au même titre que les infractions à la loi, ni au même titre que les infractions aux règlements.

Mais alors, quand les contraventions aux clauses du cahier des charges tomberaient-elles sous le coup du titre X de la loi de 1810? Dans un seul cas, celui où elles seraient la reproduction d'un article de loi ou règlement, et alors comme infractions directes à ces lois et règlements. Dans tous les autres cas, point de sanction. C'est ici que M. Lamé-Fleury va plus loin que M. Bury, il déclare que l'infraction à toutes ces autres clauses, ne tombant pas sous le coup du titre X, sera punie par l'article 471 n° 15 du Code pénal.

Cette solution paraît erronée, car pour ces clauses, de deux choses l'une, ou il n'y a pas de sanction, ou il y en a une, et s'il y en a une c'est celle du titre X de la loi de 1810.

En effet l'article 471 n° 15 du Code pénal déclare punissables de peines de simple police les infractions aux règlements légalement émanés des autorités. L'article 93, de la loi de 1810, punit de peines cor-

rectionnelles les infractions à ces mêmes règlements en matière de mines. Dans ces circonstances, il serait plus juste d'invoquer l'article 93 de la loi de 1810, que l'article 471 n° 15 du Code pénal, étant donné la matière.

La solution de M. Bury, qui reste dans un juste milieu, semble la seule acceptable.

Pendant qu'on est sur le point d'examiner la répression des infractions aux clauses du cahier des charges, il importe de se fixer sur la valeur d'une clause pénale insérée dans ces cahiers.

Cette question, qui offre un intérêt pratique en Belgique où de semblables clauses figurent dans le cahier des charges, n'a qu'un intérêt purement doctrinal en France.

La non-validité de cette clause ne fait aucun doute, si l'on admet que le cahier des charges ne peut aller ni à l'encontre de la loi, ni au delà de ses prescriptions.

Les partisans de ce système s'appuient sur l'article 1226 du Code civil qui autorise les clauses pénales, mais il ne faut pas oublier que, pour qu'il y ait une clause pénale valable, il faut qu'il y ait un intérêt pécuniaire attaché à l'exécution de la convention, et ce n'est pas le cas ici.

Le conseil des mines belges, qui voudrait voir cette sorte de disposition dans tous les cahiers des

charges, a déclaré franchement que cette clause est une sanction pour suppléer à l'insuffisance des sanctions de la loi. Cette justification n'a pas plus de valeur que l'autre, puisqu'on ne peut, ni directement, ni indirectement, infliger aux citoyens des peines autres que celles qui ont été établies par la loi.

La disposition de l'article 93 de la loi de 1810 se termine en indiquant la manière dont seront constatées et dénoncées les contraventions en matière de mines.

On doit dire qu'elles sont constatées comme toutes les infractions portant atteinte aux lois et règlements qui sont du ressort de la police correctionnelle, c'est-à-dire par des procès-verbaux des personnes compétentes.

Parmi ces personnes compétentes, pour dresser les procès-verbaux, il faut en distinguer deux classes : la compétence des unes est générale, celle des autres spéciale. Les premiers sont tous les officiers de police judiciaire auxquels le Code d'instruction criminelle reconnaît ce pouvoir : maires, adjoints, commissaires de police et gendarmerie. Les autres sont les ingénieurs en chef des mines ¹, les ingénieurs des mines ², et les conducteurs et contrôleurs des mines ³.

¹ Décret du 18 novembre 1810, art. 18.

² Décret du 18 novembre 1810, art. 29.

³ Décret du 3 janvier 1813, art. 10.

D'après l'article 14 de la loi de 1810, « les procès-verbaux contre les contrevenants seront affirmés dans les formes et délais prescrits par la loi ». L'affirmation n'est nécessaire que pour les agents qui n'ont qu'une compétence spéciale.

Les règles de l'affirmation sont posées par l'article 11 de la loi du 28 floréal an X sur les justices de paix. Elle est reçue, soit par le juge de paix du canton, soit par son suppléant, soit par le maire ou l'adjoint de la commune où la contravention a été commise.

Pour éviter les contestations, elle aura lieu le lendemain du jour où le procès-verbal aura été clôturé, le délai étant tantôt de un jour ou de trois jours, selon les lois.

Les procès-verbaux sur papier libre, visés pour timbre et enregistrés en débet, seront transmis en original au procureur de la République du tribunal du lieu du délit ; une copie est adressée par l'ingénieur en chef au préfet, qui doit la transmettre au ministre des travaux publics.

Une fois en possession du procès-verbal, le procureur de la République poursuivra d'office¹ les contrevenants devant les tribunaux de police cor-

¹ Cette poursuite d'office, qui était opérée autrefois par le grand-maitre des mines et qui fut attribuée plus tard aux intendants des provinces (édit du 14 janvier 1744), est exercée par les procureurs depuis que la juridiction exceptionnelle en matière de mines, instituée par Charles VI, a été supprimée.

rectionnelle, ainsi qu'il est réglé et usité pour les délits forestiers, et sans préjudice des dommages-intérêts des parties. Telles sont les dispositions de l'article 95. On a voulu voir là une disposition impérative, retirant au ministère public tout pouvoir d'appréciation. Il n'en est rien, une circulaire ministérielle du 5 mai 1884 établit le contraire. La poursuite d'office se justifie par l'intérêt qui est attaché au bon ordre des exploitations et pour assurer le respect de la propriété des mines telle que la loi de 1810 l'a organisée.

D'après l'article 154 du Code d'instruction criminelle, les contraventions seront prouvées, soit par procès-verbaux ou rapports, soit par témoins à défaut de rapports et de procès-verbaux, ou à leur appui.

Quelle est la force probante des procès-verbaux en matière des contraventions de mines?

Supposons d'abord le procès-verbal régulier en la forme. Dans ce cas, il y a lieu de faire une distinction : le procès-verbal a été dressé par un agent dont les affirmations font foi jusqu'à inscription de faux. Dans ce cas, la preuve du contraire n'est pas admise.

Le procès-verbal dressé par tout autre agent peut être combattu par la preuve du contraire.

Notons que, dans la troisième rédaction de la loi de 1810, on avait proposé d'accorder foi jusqu'à

inscription de faux aux procès-verbaux des ingénieurs et agents des mines. Dans la séance du Conseil d'Etat du 1^{er} juillet 1809, cette proposition fut écartée.

Une autre distinction est à faire entre les procès-verbaux qui font preuve jusqu'à inscription de faux et ceux qui ne le font pas, elle a été consacrée par arrêt de la Cour de cassation du 18 août 1837. Les premiers doivent être notifiés aux prévenus pour qu'ils puissent s'inscrire en faux ; pour les autres, cette formalité n'est pas nécessaire.

Qu'arriverait-il si le procès-verbal n'était pas régulier en la forme ? Un arrêt de Cassation du 13 septembre 1839 a déclaré que la répression de la contravention pourrait avoir lieu quand même, car elle peut être prouvée par tous les moyens.

On peut se demander s'il est nécessaire, pour que les infractions aux dispositions sur les mines soient punissables, de rechercher l'intention.

Les auteurs sont divisés sur cette question. D'après MM. Dupont et Peyret-Lallier, elles sont punissables indépendamment de toute intention criminelle de la part de leur auteur, car ce sont des contraventions. M. Bury s'appuie, pour soutenir l'opinion contraire, sur ce que les contraventions de l'article 93 étant des délits, l'auteur doit pouvoir invoquer l'absence de toute intention coupable. « La bonne foi sera une cause de justification chaque fois que la nature même de l'infraction n'en sera point exclusive. »

Quelles sont les peines applicables en matière de contraventions de mines ? L'article 96 prononce l'amende et l'emprisonnement ; l'amende de cent à cinq cents francs ; l'emprisonnement de cinq ans au maximum, pas de minimum.

Ce même article s'est expliqué sur la récidive, mais d'une façon très obscure. Aussi, la jurisprudence a admis la solution la plus favorable au délinquant. La première contravention sera punie d'une simple amende ; la seconde subira la prison.

Un arrêt de Cassation a consacré ces principes le 6 août 1829 :

« Attendu que si la lettre de l'article 96 de la loi du 21 avril 1810 (en ce qui touche la peine d'emprisonnement) peut laisser quelques doutes sur la véritable intention du législateur, il faut recourir, pour en éclaircir le sens, aux principes qui ont servi de base au législateur dans des matières analogues ;

« Attendu que, dans les divers cas où des peines ont été établies pour la répression des contraventions aux règlements de police, les lois ont généralement prononcé de simples peines pécuniaires en cas d'une première contravention et appliqué la peine d'emprisonnement seulement au cas de récidive ;

« Attendu que s'il fallait entendre l'article 96, de telle sorte que la peine d'emprisonnement fût prononcée en cas d'une première contravention, tandis

qu'au cas de récidive, cette peine corporelle ne serait pas aggravée, ni même prononcée de plus fort, on s'écarterait évidemment des principes qui président à l'ensemble de la législation, d'autant que, dans un cas douteux en matière de dispositions pénales, on aurait préféré l'interprétation la plus rigoureuse... »

Un arrêt de la Cour de Nîmes du 13 février 1840 est dans le même sens.

Quant aux conditions de la récidive, ce sont les suivantes : peu importe le temps écoulé entre les deux contraventions, la faiblesse de la première peine, et le lieu de l'infraction ¹. Il n'y a qu'une seule chose à considérer, si la première infraction était un délit de mines.

Les auteurs ne sont pas d'accord sur le minimum de l'emprisonnement, dans le silence de la loi. Les uns disent un jour, d'autres, se basant sur le texte de l'article 96, disent que malgré sa rédaction vicieuse, il renvoie au Code pénal et que c'est le minimum correctionnel qu'il faudra appliquer.

Sur le point de savoir s'il y a lieu d'appliquer les diminutions de peine en matière de mines, comme ce sont des lois spéciales, il ne saurait y avoir de circonstances atténuantes, les délits réprimés par les lois spéciales ne pouvant en bénéficier. Certains

¹ Cassation, 18 août 1837.

auteurs, se basant sur ce qu'il n'y a pas de minimum d'emprisonnement fixé par la loi, disent que les tribunaux pourront réduire la peine tant qu'ils voudront et par là appliquer les circonstances atténuantes en cas d'emprisonnement ¹.

Quant à M. Peyret-Lallier, il admet l'affirmative pour tous les cas.

Si un mineur de seize ans est coupable de contravention de mines et que la question du discernement se pose, s'il est jugé qu'il a agi sans discernement, il bénéficiera d'une diminution de peine. Mais qu'en sera-t-il s'il a agi avec discernement ?

L'article 96 applique aux contraventions de mines l'amende et l'emprisonnement. Sont-ce là toutes les peines à la disposition des tribunaux ? Un arrêt de la Cour de Lyon du 16 octobre 1854 a jugé que les tribunaux ne pourraient prononcer la confiscation des instruments qui ont servi à accomplir la contravention. Mais deux arrêts de la Cour de cassation ², ont décidé que les juges correctionnels pouvaient ordonner la destruction des ouvrages exécutés en contravention à la loi de 1810.

Lorsqu'une contravention a été commise aux lois et règlements sur les mines, elle doit être poursuivie

¹ Dupont, *Traité de jurisprudence des mines*, t. II.

² Arrêts du 2 avril 1830 et du 17 janvier 1835.

sans s'occuper des conséquences. N'eût-elle eu aucune suite, l'article 31 du décret 1813 l'exige ainsi. Mais si un accident s'est produit, le délinquant en devra répondre devant les tribunaux, et aux termes de l'article 22, du décret de 1813, il sera passible des articles 319 et 320 du Code pénal, qui punissent l'homicide et les blessures involontaires ; sans compter les dommages-intérêts qui pourraient être accordés aux intéressés.

Reste à dire quelques mots de la prescription en matière de contraventions de mines. Ce sont les règles forestières qui s'appliquent. Pour la prescription des actions civiles et publiques, le délai sera de trois mois à dater de la constatation, si l'auteur est connu, de six mois si l'auteur est inconnu¹. Dans ce dernier cas, il était d'un an, d'après le décret du 29 septembre 1791.

Une opinion, se basant sur un arrêt de la Cour de cassation du 19 février 1843, a voulu, dans certains cas, appliquer la prescription correctionnelle de trois ans. Cet arrêt avait déclaré que les infractions minières, comportant une peine de plus de quinze francs d'amende, étaient des délits. Ce système est formellement combattu par les termes de la loi de 1810, article 95, qui renvoie aux règles de la matière forestière.

¹ Article 185 du Code forestier.

Une fois le jugement prononcé, pour la prescription de la peine, on retombe dans les règles correctionnelles ordinaires, c'est-à-dire qu'il faut un délai de cinq ans.

Telles sont la procédure et les pénalités qui s'appliquent à la constatation et répression des infractions aux lois et règlements qui régissent cette importante matière.

CHAPITRE II

SANCTIONS NON PÉNALES.

Toutes les sanctions des contraventions aux dispositions sur les mines ne sont pas pénales. L'administration a, à sa disposition, des sanctions qui n'ont pas ce caractère.

Ce sont : 1^o l'exécution de travaux d'office aux frais du concessionnaire ;

2^o L'interdiction des travaux dans certains cas ;

3^o Le retrait de concession.

SECTION I. — Exécution de travaux d'office.

Le décret de 1813 permet à l'administration de prescrire des travaux aux concessionnaires. Après notification à l'exploitant selon les termes de l'article 10, celui-ci doit s'y conformer dans les délais prescrits.

S'il n'en est pas ainsi, il pourra être poursuivi et puni, en vertu des articles 93 à 96 de la loi de 1810, et les dispositions seront exécutées d'office à ses frais, dans les formes établies par l'article 37 du décret du 18 novembre 1810.

Les articles 4 et 6 de l'ordonnance de 1843 et l'article 4 du décret du 25 septembre 1882 ordonnent de même certaines exécutions d'office.

L'article 37 du décret du 18 novembre 1810 déclare que les ingénieurs doivent s'occuper des mines délaissées. Il faut en conclure que les travaux d'office seront exécutés sous la surveillance de l'ingénieur ordinaire à la requête de l'autorité qui les a ordonnés. C'est cette solution que l'article 4 de l'ordonnance de 1843 a consacrée formellement en chargeant les ingénieurs des mines des soins de ces travaux.

Quant aux dépenses, il est certain qu'elles sont à la charge des concessionnaires; d'abord les textes le disent formellement; ensuite l'autorité qui a ordonné les travaux peut être considérée comme mandataire du concessionnaire.

Mais il est probable que le concessionnaire ne voudra pas plus payer qu'il n'a voulu exécuter les travaux. Comment l'Etat agira-t-il pour être remboursé.

Le décret du 3 janvier 1813 n'indiquait pas de moyen¹. L'article 5 de l'ordonnance de 1843 organise le mode de recouvrement. Les frais seront réglés

¹ Le concessionnaire était assigné devant les tribunaux selon les règles du droit commun. Seulement, l'exécution du jugement ne portait que sur les valeurs existant dans la mine, soit en minéral extrait, soit en machines et ustensiles

par le préfet : le recouvrement en sera opéré par les préposés de l'administration de l'enregistrement et des domaines, comme en matière d'amendes, frais et autres objets se rattachant à la grande voirie.

Les réclamations contre le règlement de ces frais seront portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

La loi du 29 décembre 1873 a confié aux percepteurs des contributions directes le soin de recouvrer les mandats exécutoires délivrés par les préfets. Cette procédure est applicable pour le recouvrement des frais faits d'office par l'administration dans les cas prévus par les textes.

Ajoutons que l'administration pourrait également appliquer l'article 9 de la loi du 27 avril 1838 et avoir recours à la sanction extrême du retrait de concession.

SECTION II. — Interdiction d'exploiter.

L'article 8 de la loi du 27 avril 1838 a consacré le droit, pour l'administration, d'interdire aux concessionnaires toute exploitation contraire à ses injonctions. Elle pourrait faire respecter cette interdiction *etiam manu militari*. A vrai dire, il n'était pas besoin

servant à l'exploitation. Cela résultait par analogie de l'art. 37 du décret du 18 novembre 1810 auquel l'article 10 du décret de 1813 renvoyait. (Bury, n° 342.)

de cet article, l'administration puisait déjà ce droit dans la généralité de l'article 50.

Cette mesure ne doit être employée qu'exceptionnellement vu sa gravité car elle peut avoir des conséquences désastreuses pour le concessionnaire.

Cette mesure n'a qu'un effet temporaire et elle peut être attaquée devant le Conseil d'Etat, par la voie contentieuse.

SECTION III. — Du retrait de concession.

La plus rigoureuse de toutes les sanctions non pénales est sans contredit le retrait de concession : c'est l'acte par lequel l'administration enlève la propriété de la mine au concessionnaire, dans les cas où il ne remplit pas certaines de ses obligations. Elle n'a pas été admise sans résistance, comme on le verra plus loin ; et dans ces dernières années, on a encore tenté d'augmenter les cas dans lesquels il y aurait lieu pour l'administration d'avoir recours à cette mesure.

Si on a pu contester la légitimité du retrait, il est certain que son utilité ne saurait faire de doute ; il fallait bien en effet armer l'administration contre les concessionnaires récalcitrants. En en usant avec réserve, elle aura un effet bienfaisant ; si on tombe dans l'arbitraire, ce sera un fléau pour les concessionnaires. L'administration a su jusqu'ici observer

une sage modération, écoutant ainsi M. Sauzet, rapporteur de la loi de 1838, et se conformant à la circulaire du directeur général des ponts et chaussées et des mines du 29 décembre 1838. ¹

En remontant jusque dans l'ancien droit, on voit que les mines étaient domaniales et que, les concessions venant du roi, il n'était pas rare qu'il en prononçât la déchéance. Les abus de cour en firent un trafic odieux et de nombreux retraits furent prononcés à tort ou à raison. Un arrêt du Conseil du 16 décembre 1736 avait accordé, à Désandrouin et Taffin, la concession de tout le terrain compris entre la Scarpe et la Lys; un autre arrêt du 7 mars 1752 constate qu'ils n'en ont fait aucun usage et la donne à Guillaume Turner, négociant à Valenciennes ².

Quelquefois, on insérait dans l'acte de concession une clause concernant la déchéance. Ainsi, par exemple, le 15 mai 1787, M. Thomassin de Peynier obtint pour vingt années la concession des mines de houille des communes de Tretz et Peynier (Bouches-du-Rhône). Une des conditions de la concession était ainsi conçue : « Si les travaux étaient suspendus pendant une année, la dite concession serait et demeurerait révoquée en vertu du présent arrêt et sans qu'il en soit besoin d'autre. ³ »

¹ *Annales des mines*, 3^e série, t. XIV, p. 594.

² Cayrois, *Les sociétés houillères du Nord et du Pas-de-Calais*, p. 13.

³ Bibliothèque de la Faculté de Droit, *Recueil de pièces*, n^o 13.346, pièce 23.

Lorsque la loi de 1791 fut mise sur le chantier, le rapporteur Regnault d'Epercy, dans la séance du 20 mars 1791, proposa d'assujettir les exploitants « à la loi qui annule les concessions dont on n'aura pas usé activement pendant un temps fixé ¹ ».

L'article 15 de la loi de 1791 sanctionna cette proposition et la circulaire du ministre Chaptal du 18 messidor an IX contient un § XVIII intitulé : des déchéances.

Les premières rédactions du projet qui devint la loi de 1810 étaient imbues des mêmes idées. Mais par suite des observations de Napoléon, les articles qui y étaient consacrés disparurent pour faire place à un article d'une rédaction des plus vagues qui est l'article 49.

L'administration a voulu y voir le droit de prononcer la déchéance, et dans l'instruction ministérielle du 3 août 1810, elle déclare que tout concessionnaire, qui n'exploitera pas, ou qui ne se conformera pas au mode d'exploitation imposé par l'administration, sera déclaré déchu.

La rédaction vague de l'article 49 donna lieu à des discussions ² sur le point de savoir quelle était en réalité sa portée, et les deux opinions favorable et

¹ *Archives parlementaires*, t. 24, p. 230, 1^{re} série.

² Un projet de la loi de 1813 sur la déchéance, discuté par le Conseil d'Etat, n'aboutit à rien par suite des événements de 1814.

défavorable au retrait ont été soutenues avec une énergie égale.

Ce débat n'allait pas tarder à avoir l'occasion d'être porté à la tribune des Chambres.

En 1837, le gouvernement déposa un projet de loi, provoqué par l'inondation des houillères du bassin de la Loire. Il voulut armer l'administration d'une sanction efficace et en profita pour ajouter à l'article 49 de la loi de 1810 ce qui lui manquait.

Le projet de loi fut l'objet de critiques sur son opportunité, mais c'est surtout sur le point de la déchéance qu'il fut le plus vivement attaqué et défendu. Le rapporteur devant la Chambre des Pairs fut le comte d'Argout, M. Sauzet remplit ces fonctions à la Chambre des Députés.

Les adversaires du projet prétendaient qu'il était contraire à la loi de 1810. Ils rappelèrent les paroles de Napoléon, entr'autres celles-ci : « On n'oblige pas un propriétaire à abandonner sa ferme, lorsqu'il cesse de l'exploiter. Pourquoi en serait-il autrement des mines ? Le principe de l'abandon ne peut-être admis dans un pays où la propriété est libre, et, puisque les mines sont de véritables propriétés, il est impossible de faire à leur égard des exceptions au droit commun. »

Ils concluaient en disant que le système du projet qui tend à assurer la dépossession administrative des mines, déroge aux principes fondamentaux de

la propriété des mines, qu'il porte atteinte aux droits acquis, et qu'il va jeter l'alarme parmi les capitalistes qui se garderont bien d'exposer leurs capitaux dans ces sortes d'entreprises ¹.

M. le comte d'Argout ² prétendait, au contraire, dans son exposé, que le projet de loi était bien en rapport avec les idées qui avaient présidé à la confection de la loi de 1810 : « Napoléon, disait-il, désirant attirer les capitaux et les intelligences vers l'exploitation des mines, multipliait les précautions, pour leur inspirer une entière sécurité. Toutefois, il ne se dissimulait pas qu'une dépossession devait être la conséquence d'une interruption prolongée des travaux, et qu'avant tout, il fallait pourvoir aux besoins de la consommation ; mais il entendait que cette disposition demeurât latente ; il ne voulait pas qu'elle fût exprimée clairement dans la loi ; il croyait d'ailleurs que le droit commun ou la plénitude de la puissance impériale suffiraient pour autoriser toutes les mesures que les circonstances exigeraient ³. » Telle est la véritable cause du retranchement du titre des déchéances et son remplacement par l'article 49.

En réalité, disait-il, dans le retrait des concessions, il n'y a qu'une résiliation d'un contrat dont

¹ *Moniteur* du 2 juillet 1837.

² Séance du 31 mars 1837.

³ *Moniteur*, année 1837, p. 751.

la clause fondamentale a été violée. C'est un fait qui se présente journellement dans le droit. En échange de la propriété de la mine, le concessionnaire doit exploiter ; s'il n'exploite pas, c'est comme s'il ne payait pas son prix de vente ; le contrat doit être résilié.

Après une double discussion dans les deux Chambres, le projet fut voté à une forte majorité.

Dans quels cas y a-t-il lieu au retrait des concessions ? D'après les divers textes actuellement en vigueur, il y a quatre causes de déchéance.

La suspension de l'exploitation de la mine ou la diminution de son activité, de nature à inquiéter les besoins des consommateurs et la sûreté publique. (Loi de 1810, article 49 ; loi du 27 avril 1838, article 10).

Lorsque ce cas se produira, le préfet mettra en demeure l'exploitant de reprendre ou d'activer l'exploitation dans un certain délai ; et s'il n'obtempère pas à cette injonction, le retrait de la concession sera prononcé par le ministre.

Par application de ces textes, le 23 décembre 1892, le ministre des Travaux publics a prononcé la déchéance de la concession de la Pichonnière, arrondissements de Montluçon et de Moulins (Allier).

Le deuxième cas est celui où un concessionnaire refuse de payer les taxes qu'il doit au syndicat auto-

risé dont la mine fait partie, (loi de 1838, article 6). Son refus est considéré comme un refus d'exploiter.

L'article 9 de la loi de 1838 contient un autre cas : celui où le concessionnaire refuse le paiement des travaux faits d'office par l'administration.

Enfin le dernier cas est celui où plusieurs mines sont réunies dans les mêmes mains, sans autorisation du gouvernement ¹.

A ces causes de déchéance, le projet de loi sur les mines, du 25 mai 1886, qui fut représenté en 1892 sur le point de la déchéance seulement, en ajoutait deux autres : le non paiement des redevances dues à l'Etat pendant deux ans ; l'inexploitation pendant deux ans pour quelque cause que ce soit.

Il n'y aurait donc plus, comme aujourd'hui, de chômage toléré par l'administration pour cause légitime ; et, par suite d'une grève prolongée, le concessionnaire pourrait être dépouillé ².

M. Dupont, lors de la tentative de révision de la loi sur les mines en 1875, avait proposé que le ministre soit dans l'obligation de prononcer la déchéance, quand un concessionnaire l'aurait encourue, et ne soit pas doué d'un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de la mesure, comme cela a lieu

¹ Décret du 23 octobre 1852.

² Ducrocq, septième édition, t. III, n° 1325.

actuellement. La sous-commission repoussa cette proposition¹.

Si le projet de la Commission de la Chambre des Députés de 1889, qui tend à accorder les mines à l'inventeur, était voté, le pouvoir exécutif, n'accordant plus les concessions, n'aurait plus à les retirer, et toutes les causes de déchéance seraient du même coup supprimées².

Quelle est la procédure du retrait ? Elle est contenue tout entière dans l'article 6 de la loi de 1838.

Lorsqu'un concessionnaire aura encouru la déchéance, une sommation lui sera adressée d'avoir à se conformer à la loi dans un certain délai. S'il n'obtempère pas à cette injonction, il sera réputé avoir abandonné la mine, et le ministre prononcera la déchéance par un arrêté qui sera notifié au concessionnaire. Cette décision sera publiée et affichée à la diligence du préfet.

La décision du ministre pourra être l'objet d'un recours contentieux au Conseil d'Etat, basé sur ce que les formalités préliminaires n'ont pas été remplies ou sur le défaut de motifs légitimant le retrait. C'est pour cette dernière raison qu'en 1852, un arrêté du 14 septembre 1849 a été cassé par le Conseil d'Etat. Il s'agissait des mines de Mokta (Algérie).

¹ Bibliothèque de la Faculté de Droit, *Recueil de pièces*, n° 355, pièces 2 et 4.

² Ducrocq, t. III, septième édition, n° 1327.

Lorsque l'arrêté est devenu définitif, il y a lieu de procéder à l'adjudication de la concession par la voie administrative. Elle est faite par le préfet, assisté du directeur des domaines du département, par adjudication publique ¹, au profit du concessionnaire déchu.

L'article 6 de la loi de 1838 impose aux concurrents les mêmes conditions que l'article 14 de la loi de 1810 impose aux demandeurs en concession ; ils devront justifier de facultés suffisantes pour remplir les obligations imposées dans le cahier des charges.

Tant que l'adjudication n'a pas eu lieu, le concessionnaire déchu peut tout arrêter en payant ce qu'il doit. Mais s'il s'agissait d'insuffisance d'exploitation, que pourrait faire le concessionnaire pour arrêter la procédure ? Il faut admettre que l'administration peut retirer la mise en adjudication si elle agréé les propositions qui lui seraient faites par le concessionnaire.

Si, dans la mise en adjudication, il ne se présente pas de concessionnaire nouveau, la mine fait retour à l'Etat, libre de toute charge de la part du concessionnaire déchu, sauf pour celui-ci le droit de retirer les chevaux, machines ou agrès qui pourraient être séparés de la mine sans préjudice.

¹ Lois des 15 et 16 floréal, an X.

S'il se présente un adjudicataire remplissant les conditions voulues et ayant fait l'offre la plus favorable, il sera déclaré concessionnaire, et le prix d'adjudication, déduction faite des sommes avancées par l'Etat, appartiendra au concessionnaire déchu ou à ses ayants-droit. Ce prix sera, s'il y a lieu, distribué judiciairement et par ordre d'hypothèques.

Il n'y a donc pas de déchéance, à proprement parler, s'il se présente un adjudicataire, puisque le concessionnaire retrayé touchera le prix de sa mine ; il n'y a qu'une sorte d'expropriation avec indemnité. Mais il n'en sera pas de même s'il ne se présente pas de nouveau concessionnaire.

Le 24 janvier 1891, la Chambre des Députés a voté une résolution tendant à une dépossession pure et simple du concessionnaire. Si une loi était élaborée en ce sens, toute la procédure de l'adjudication par suite de déchéance serait supprimée. Elle est ainsi conçue : « La Chambre invite le Gouvernement à concéder à nouveau à des syndicats d'ouvriers mineurs les mines non exploitées ou abandonnées ¹. »

Le ministre est l'autorité compétente chargée de prononcer le retrait de concession. C'est un des

¹ *Journal officiel*, 1891.

rares cas dans lesquels il a la décision en matière de surveillance de l'exploitation des mines.

La loi de 1838 a été vivement critiquée sur ce point et a donné lieu à un débat mouvementé dans les deux Chambres.

Plusieurs solutions avaient été proposées. Le projet de loi donnait ce pouvoir au ministre. Mais, à la Chambre des Pairs et à celle des Députés, de nombreux orateurs s'étaient ralliés à l'idée, exprimée par Napoléon au cours de la discussion de la loi de 1810, de voir le retrait prononcé par les tribunaux judiciaires qui sont les juges de droit commun en matière de contestations sur la propriété, soit des particuliers entre eux, soit de l'Etat avec les particuliers ¹.

M. Sauzet, rapporteur auprès de la Chambre des députés, repoussa toutes les solutions proposées et défendit le projet du gouvernement.

Il repoussa l'expropriation forcée par la voie judiciaire comme contraire aux intérêts et aux principes.

Contraire aux intérêts, parce qu'il faut procéder rapidement.

Contraire aux principes, parce que « l'origine du droit, la forme de sa création, la nature des vérifications à faire, des questions à résoudre, l'appréciation nécessairement discrétionnaire des intérêts

¹ Voyez le *Moniteur*, année 1837, p. 846.

publics qu'il s'agit de protéger, tout appelle nécessairement une décision indépendante et souveraine de l'autorité administrative. La loi de 1810 l'avait compris ; son article 49 appelle le gouvernement à statuer ».

D'ailleurs, ajoutait-il, le recours au Conseil d'Etat donnera une sérieuse garantie aux intéressés ¹.

Ce fut le système du projet qui l'emporta.

¹ *Moniteur* du 2 juillet 1837, supplément B, p. 5.

CONCLUSION

En 1791, alors que le droit ancien venait d'être aboli, l'Assemblée nationale a doté la France d'une législation sur les mines. Les inconvénients de cette tentative se sont bientôt fait sentir. Bien que l'un des principes posés fût celui de la surveillance des mines, elle fut tout à fait inefficace. Une nouvelle loi ne tarda pas à être votée. Ce fut celle de 1810 qui consacra un titre à la surveillance des exploitations. Depuis cette époque, l'importance des mines n'a cessé d'augmenter dans des proportions qu'il était impossible de prévoir. Plusieurs lois et décrets sont venus compléter cette loi fondamentale, en ce qui concerne la sauvegarde de l'intérêt et la sécurité publique. Mais sur ce point, il restait encore à faire.

Le législateur a fait œuvre utile dans ces dernières années, en ce qui concerne la surveillance de l'exploitation des mines. Malgré les pouvoirs étendus confiés à l'administration dans l'intérêt de la sécurité des mines, sa surveillance manquait d'efficacité. Les catastrophes se succédaient avec régularité. On a compris que les agents chargés du contrôle étaient

trop éloignés. On a pensé alors à confier cette surveillance, du moins en partie, aux ouvriers qui passent leur vie au fond de la mine. De cette idée est sortie la loi du 8 juillet 1890 sur les délégués mineurs. C'est là l'heureux complément de la surveillance confiée à l'administration, et si on n'arrive pas à supprimer totalement les accidents, espérons que par ce moyen on pourra en diminuer le nombre.

Mais l'industrie des mines française attend encore quelque chose : un règlement général sur l'exploitation des mines. En 1891, on pouvait espérer être à la veille de l'éclosion de ce règlement général. Mais la circulaire ministérielle du 25 juillet 1895 nous a appris que ce moment n'était pas encore venu. Un projet de loi sur les mines, pendant devant le Parlement, allant être voté incessamment, il n'y avait pas lieu de promulguer un règlement qui n'aurait qu'une durée éphémère.

Depuis cinq ans, la situation est restée la même ; il serait temps que les pouvoirs publics s'émeuvent et s'occupent de donner au pays une législation dont dépend son avenir commercial et industriel.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Le président de la Thèse,
BERTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

ALENÇON. --- IMPRIMERIE VEUVE FÉLIX GUY ET C^{ie}

